Dr. jur. Michael Louis

LEISTUNGSGERECHTE LASTENVERTEILUNG DES SCHIENENPERSONENNAHVERKEHRS DER DEUTSCHEN BUNDESBAHN

1976

1979

Leistungsgerechte Lastenverteilung des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft durch den Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt
von

Dr.jur. Michael Louis
aus
Emden

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Timm
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Seidenfus
Dekan: Prof. Dr. Meffert
Tag der mündlichen Prüfung: 16. November 1976

Inhaltsübersicht

	Seite
Gliederung	I
Abkürzungsverzeichnis	V
Verzeichnis der Tabellen	VII
Literaturverzeichnis	125

Gliederung

§ 1	Problemaufriß	1

Erster Abschnitt

	Bemessungsgrundlagen zur Lastenverteilung im Schienenpersonennahverkehr	9
§ 2	Regionale Verkehrsanteile als Ausgangswerte	16
	1. Möglichkeiten und Grenzen der Kostenzurechnung	16
	a) Klassifizierung der Nahverkehrsleistungen	16
	b) Kriterien für die Verteilung des Defizits	18
	2. Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter	20
§ 3	Leistungsorientierte Ausgangswerte	23
	1. Erreichbarkeit des nächsten Haltepunktes	29
	2. Häufigkeit und zeitliche Verteilung der Bedienung eines Haltepunktes	33

Zweiter Abschnitt

	Orientierung der Lasten an der regional unterschiedlichen Verkehrsleistung	37
§ 4	Erfordernisse einer Anpassung der Lastentragung	37

		Seite
	1. Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips	37
	2. Regionaler Vorteilsausgleich	42
§ 5	Verkehrsorientierte Lastenverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs	44
	Dritter Abschnitt	
	Genese und Grundlagen der staatlichen Aufgabenverteilung im Eisenbahnverkehr	47
§ 6	Personenverkehr in Haushalt und Finanzwirtschaft des Staates	49
	1. Eisenbahnverkehr und staatliche Aktivität	50
	a) Entwicklung des Eisenbahnwesens in Deutschland ab 1835	50
	b) Behandlung der Eisenbahnfrage durch die deutsche Nationalversammlung	53
	c) Befugnisse des Reiches über die Eisenbahnen nach der Verfassung von 1871	56
	d) Preußische Verstaatlichungsaktion und Auswirkungen auf seinen Staatshaushalt	57
	2. Vereinheitlichungsbestrebungen vor und während des Ersten Weltkrieges	63
§ 7	Übertragung der Verkehrshoheit auf das Reich	66
	1. Übernahme der Länderbahnen auf das Reich durch Staatsvertrag vom 1. April 1920	68
	a) Zahlungen an Länder mit Eisenbahnbesitz	68
	b) Regelung für Länder ohne Eisenbahnen	70
	2. Reich und Eisenbahnen unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung	72

Seite

3. Vereinheitlichungsbestrebungen als Gegenstand allgemeinpolitischer Zielerfüllung 76

a) Verteidigungspolitische Ziele im Deutschen Reich nach 1871 76

b) Finanzpolitische Konsequenzen des Ersten Weltkrieges 78

§ 8 Staat und Eisenbahnwesen unter der Geltung des Bonner Grundgesetzes 83

1. Nahverkehrsaufgaben im Bund-Länder-Verhältnis 86

a) Keine generelle Festlegung des Aufgabenkataloges 86

b) Aufgabenzuweisung nach dem Kriterium der regionalen Radizierbarkeit 90

2. Verfassung und Zuweisung aller Nahverkehrsaufgaben an die Länder 94

Vierter Abschnitt

Ausgleich der durch den Schienenpersonennahverkehr entstehenden finanziellen Belastungen der Länder 100

§ 9 Rechtfertigung und Legitimation des Ausgleichs 102

1. Anspruch der Gebietskörperschaften auf Deckung der notwendigen Ausgaben 102

2. Änderung der Ausgaben von Bund und Ländern im gegenseitigen Verhältnis 106

a) Wesentliche Andersentwicklung 106

b) Langfristige Mehrbelastung der Länder 110

3. Horizontale Ausgleichswirkungen 113

§ 10 Entscheidungsbeteiligung und Entscheidungsverantwortung der Bundesländer im Schienenpersonennahverkehr 117

Seite

1. Grundsätze und Verfahren der Entscheidungsbeteiligung 117

2. Möglichkeiten der projektbezogenen Beteiligung der Länder im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs 121

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 31. Mai 1951, BGBl. I S. 225
AÖR	Archiv des Öffentlichen Rechts
BbG	Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951, BGBl. I S. 955
BDE	Bund Deutscher Eisenbahnen
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BReg.	Bundesregierung
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
DBVG	Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn vom 2. März 1951, BGBl. I S. 155
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
G.S.	Gesetzessammlung für die preußischen Staaten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
MDH	Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Kommentar
Prot.	Protokolle
RBahnG	Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. August 1924, RGBl. II S. 272
RegBl.	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RT.	Reichstag
StenBer.	Stenografische Berichte
Tz.	Textziffer

VO	Verordnung
WiGBl.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Verzeichnis der Tabellen

		Seite
Tabelle I	Anteil der dem Bund zustehenden Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage an den Steuereinnahmen des Bundes (1970)	10
Tabelle II	Regionale Aufteilung des Bundesanteils an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage (1970)	11
Tabelle III	Entwicklung der Kostenunterdekkung im Schienenpersonennahverkehr	12
Tabelle IV	Beitrag des Bundes zum Schienenpersonennahverkehr nach EWG-VO 1191/69 und Einfluß auf die Kostenunterdeckung	13
Tabelle V	Anteile der Zubringe- und Anschlußverkehrsmittel	27
Tabelle VI	Verteilung des Zeitbedarfs	28
Tabelle VII	Summarisch errechnete Verkehrsanteile der Länder und Anteile der Stationen (1970)	35
Tabelle VIII	Verkehrsanteile und Steueranteile und Anteile an der Umsatzsteuer (1970)	40
Tabelle IX	Veränderung der Aufteilung der Umsatzsteuer durch die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile 1972 und 1974	109
Tabelle X	Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl	114
Tabelle XI	Gegenüberstellung der Zahlungen an die Bahn und der Einnahmen auf Grund des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern	115

§ 1 Problemaufriß

Der öffentliche Personennahverkehr ist heute durchweg defizitär. Die Vorhaltung hoher Transportreserven zur Befriedigung der Spitzennachfrage im Zeitraum der Berufsverkehre wie auch die allgemein nicht vollständige Auslastung der während der übrigen Verkehrszeiten eingesetzten Kapazitäten lassen bei den Verkehrsunternehmen für diesen Bereich Verluste entstehen[1]. Den hohen Kapital- und Personalkosten in diesem Produktionssektor stehen wegen der begrenzten Preisgestaltungsmöglichkeit[2] relativ geringe Erlöse gegenüber[3].

Werden die Transportleistungen von regionalen Verkehrsunternehmen erbracht, so belastet das entstehende Defizit die örtlichen Trägerhaushalte. Entweder erstellen die Kommunen die Verkehrsleistungen durch Eigen- oder Regiebetriebe, oder sie sind

---

1) Auf die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Notwendigkeit, ihn attraktiv zu gestalten, hat die Bundesregierung u.a. im Verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972, im Verkehrsbericht 1970 und in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 nachdrücklich hingewiesen.

2) Wegen der ungünstigen Kostenstruktur würden kostendeckende Tarife die Fahrpreise im Nahverkehr um ein Mehrfaches erhöhen. Vgl. dazu näher: Bellinger, Bernhard, Optimale Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr, Berlin 1970, S. 16ff.

3) Die Kostenunterdeckung der Nahverkehrsunternehmen betrug im Jahr 1972 über 1 Mrd DM, vgl. Bundesrats-Drucksache 3/74, S. 6.
Das Volumen der Nahverkehrsleistungen wächst unter "dynamischen Bedingungen". Wesentlich hierfür ist vor allem die zunehmende Bevölkerungszahl in Ballungsräumen und Städten, verbunden mit einer Expansion der dichtbesiedelten Flächen, so daß in sich verstärkendem Maß Verkehrsleistungen erforderlich werden, die zu immer höher werdenden Aufwendungen führen, vgl. Timm, Herbert, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv NF 21 (1961), S. 230.

Anteilseigner von Kapitalgesellschaften oder zahlen Zuschüsse an eine geringe Zahl der mit der Durchführung von Stadtverkehren beauftragten Privatunternehmen (z.B. Emden, Oldenburg). Anders liegt der Fall, wenn diese Leistungen durch die Bundesbahn erbracht werden, auf die ein großer Teil des Berufs-, Ausbildungs-, Einkaufs- und Geschäftsverkehrs entfällt. Durch die Regelung, daß der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung des Sondervermögens "Deutsche Bundesbahn" in den Bundeshaushaltsplan einzustellen ist[1], wird nunmehr dieser mit der Kostenunterdeckung belastet.

Entsprechen im ersten Fall den regionalen Vorteilen - bei angenommener rationeller Betriebsführung - regionale Belastungen, so scheint prima facie der Vorteil der Nahverkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn darin zu liegen, daß hierfür keine kommunalen Haushaltsmittel aufgewendet werden müssen, die dadurch alternativer Verwendung entzogen würden. Geht man weiterhin davon aus, daß die Finanzzuweisungen von den Ländern an Kommunen wegen der ersparten Aufwendungen für die von der Bundesbahn erbrachten Verkehrsleistungen, die sonst von den Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge[2] hätten erstellt werden

---

1) Art. 110 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 BbG.

2) Die Terminologie ist nicht einheitlich. Der Begriff "Daseinsvorsorge", womit in der Literatur die Vorsorge für die Lebensnotwendigkeiten, für die Daseinsmöglichkeit schlechthin bezeichnet wird (vgl. Forsthoff, Ernst, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959, S. 32), findet sich auch im Verkehrsbericht der Bundesregierung 1970, S. 33, im Zusammenhang mit Verkehrsleistungen, die nicht kostendeckend betrieben werden können. Vgl. aber auch Bundesrats-Drucksache 3/74, S. 1. Dort weist der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes darauf hin, daß das "öffentliche Interesse" die Durchführung des Personennahverkehrs gebiete. In dieser Weise ist wohl auch der Satz des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen: "Große Gruppen der Bevölkerung (seien) auf das Bestehen wie auf das verläßliche Funktionieren dieses Verkehrs angewiesen". BVerfG Beschl. v. 8. Juni 1960, BVerfGE 11, 168 (184).

müssen, geringer sein können, so schlägt sich diese "Ersparnis" letztlich in den Länderhaushalten nieder.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit kann hier darauf verzichtet werden, die Zuweisungen nach Empfängern und Zwecken zu differenzieren, da das ohne Bedeutung ist für die generelle Feststellung, daß eine Entlastung der Länderhaushalte durch das Fehlen von Aufwendungen für Verkehrsleistungen in den Relationen eintritt, die von der Bundesbahn im Nahverkehr bedient werden.

Diese Leistungserstellung erfolgt aber für die Länder nicht ohne Beteiligung an der Kostenlast. Zwar fehlen direkte Zahlungen für empfangene Nahverkehrsleistungen, aber die Teilhabe der Gebietskörperschaften an den Ausgaben für den Schienenpersonennahverkehr ergibt sich aus der Tatsache, daß die in den einzelnen Ländern anfallenden Gemeinschaftsteuereinnahmen sowohl dem Bund als auch den Ländern zu festgelegten Teilen zur Finanzierung ihrer jeweiligen Aufgaben zustehen.
Da der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundesbahn in den Bundeshaushalt eingestellt wird, beeinflußt das Wirtschaftsergebnis der Bahn, wenn ein auszugleichender Defizitsaldo entsteht, die Bundesausgaben. An der Abdeckung dieses Defizits, das nahezu ausschließlich durch den Schienenpersonennahverkehr verursacht wird, sind die Länder zu dem Prozentsatz beteiligt, der ihrem jeweiligen Anteil an dem Aufkommen der dem Bund zustehenden Gemeinschaftsteuern entspricht; d.h. Ausgaben und Aufgabenverteilung beeinflussen die Steuerverteilung und damit indirekt den Bundesanteil am Steueraufkommen, so daß insoweit die Länder am Defizit der Deutschen Bundesbahn beteiligt sind.

Geht man davon aus, daß die regionale Leistungserstellung im Nahverkehr in der Praxis zu ermitteln

und den Ländern ziemlich genau zurechenbar ist, so scheint für diesen Verkehrsbereich die Anwendung des Grundsatzes der gruppenmäßigen Äquivalenz vertretbar. Diesem Grundsatz würde nur entsprochen, wenn der auf ein Land entfallende Anteil an der Summe der in der Bundesrepublik von der Bundesbahn erstellten Nahverkehrsleistungen (i.w. Verkehrsanteil) dem Betrag nach gleich wäre dem Anteil dieses Landes an dem dem Bund zustehenden Teil der Gemeinschaftsteuern. Andernfalls wird ein Land über den Finanzausgleich hinaus zuungunsten (zugunsten) anderer Länder bevorzugt (benachteiligt). Eine Übereinstimmung zwischen den beiden Größen könnte aber wegen der völlig unterschiedlichen und voneinander unabhängigen Berechnungsgrundlagen nur zufällig sein.

In der Tat zeigen sich schon bei einer nur summarischen Überprüfung erhebliche Differenzen. Die Länge der Bundesbahnstrecken in den Ländern ist ein wesentlicher Faktor bei der Berechnung des jeweiligen Leistungsangebotes, so daß hier zur Verdeutlichung ihre Verwendung als grober Orientierungsmaßstab für den Bereich des Berufsverkehrs, wo in bezug auf die eingesetzten Transportkapazitäten und die Häufigkeit der Bedienung eines Haltepunktes von einer weitestgehend befriedigten Nachfrage ausgegangen werden kann, vertretbar ist. Geht man von einer Gesamtlänge des Streckennetzes der Bundesbahn von ca. 30 000 km aus, so ist z.B. bei Baden-Württemberg mit einem Streckenanteil von ca. 14 v.H. und einer Beteiligungsquote von ca. 16 v.H. die Abweichung noch gering, dagegen steht bei Bayern einem Streckenanteil von ca. 25 v.H. nur eine Beteiligungsquote von ca. 15 v.H. gegenüber (vgl. Tab. II).

Da aber Differenzen zwischen den - in dieser Hinsicht übrigens sehr wenig aussagekräftigen - Strekkenanteilen und den Anteilen am Aufkommen der dem Bund zustehenden Gemeinschaftsteuern als mit den

Grundsätzen einer gruppenmäßig äquivalenten Lastenverteilung nicht vereinbar angesehen werden müssen, geht diese Untersuchung der Frage nach, auf welchem Wege eine Lastenverteilung erreicht werden kann, die den in den Ländern erstellten Anteilen an den von der Bundesbahn insgesamt erbrachten Personennahverkehrsleistungen entspricht.

Eine Anpassung setzt aber voraus, daß die Bezugsgrößen der divergierenden Daten vergleichbar sind. Der Beteiligungsquote, die sich auf eine exakte monetäre Größe stützt, steht eine technische, nichtmonetäre Größe "Anteil an den insgesamt erbrachten Personennahverkehrsleistungen auf der Schiene" gegenüber, deren direkte Vergleichbarkeit über die Kosten seiner Erstellung herbeigeführt werden könnte.

Es ist daher abzuwägen, ob der regionale Anteil an den Kosten dieser Leistungen Kriterium der Lastenverteilung sein kann und ob dabei auf das regionale Leistungsangebot abzustellen ist, wobei dessen eindeutige Definierbarkeit Voraussetzung ist. Die Schwierigkeit liegt darin, daß zur Bestimmung nicht auf vorhandene Zählergebnisse des Schienenpersonennahverkehrs zurückgegriffen werden kann, da die tatsächliche Bereitstellung dieser Leistungen noch keinen Aufschluß über den Umfang des Angebots der "im öffentlichen Interesse liegenden Leistung" gibt, sondern dieser sich erst durch eine Quantifizierung desjenigen Personenkreises ermitteln läßt, dem die Inanspruchnahme auch möglich ist.
Diese Möglichkeit der Inanspruchnahme und der hieraus abzuleitende Verkehrsanteil werden durch kurzfristig nicht veränderbare technische Daten wie Streckenführung und Fahrpläne mitbestimmt, wodurch für Teile der Bevölkerung entweder auf Grund der großen Entfernung zum Haltepunkt oder wegen der ungünstigen Verkehrszeit die Benutzung des Schienen-

verkehrsmittels z.B. im Berufsverkehr völlig unmöglich oder unzumutbar ist. Bei der Berechnung der Verkehrsanteile sind diese Besonderheiten zu berücksichtigen.

Sollen Leistungsangebot und -ausnutzung einerseits und regionale Belastung andererseits in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, so könnte auch diskutiert werden, inwieweit dieses Ziel durch Tarifdifferenzierung erreicht werden kann. Besonders problematisch erscheint dabei die Kostenorientierung der Tarife. Geht man von kostenorientierten Tarifen aus, wären diese mit großer Wahrscheinlichkeit auch streckenspezifisch unterschiedlich, so daß sich bei verschiedenen Gruppen gleicher Entfernungen wegen der unterschiedlichen Kostenstruktur der jeweils benutzten Strecken verschiedene Fahrpreise ergäben. Das aber wäre für Maßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge unvertretbar, denn hier werden Güter, die über einen kostenorientierten Preis am Markt nicht absetzbar sind, deren Produktion aber gesellschaftspolitisch für wünschenswert gehalten wird, staatlich subventioniert. Eine solche Subventionierung muß aber - wenn sie (überhaupt) erfolgt - so geartet sein, daß gegenüber dem Bürger gleiche Leistung zu gleichem Preis angeboten wird. Das bedeutet für die Subventionierung von Verkehrsleistungen eines Verkehrsmittels eines Verkehrsträgers: gleiche Tarifentfernung zu gleichem Preis. Diese konkrete Ausformung des Gleichheitsgrundsatzes bei der Gewährung staatlicher Leistungen impliziert eine gegebenenfalls unterschiedliche Subventionierung ihrer Erstellung, d.h. sie muß bei Strecken mit großer Kostenunterdeckung höher sein als bei solchen mit geringer, um die Leistung zum gleichen Preis abgeben zu können.

Eine leistungsgerechte Lastenverteilung könnte dann verwirklicht werden, wenn die Gebietskörperschaften die Aufgabenverantwortung für den allgemeinen Perso-

nennahverkehr hätten. Dieser Frage ist im Verhältnis Bund - Länder nachzugehen, wobei unter anderem das Problem auftaucht, ob aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Bundeseisenbahnen nicht auch die Verpflichtung zur Wahrnehmung der sich hieraus ergebenden Aufgaben folgt oder, zumindest kraft tatsächlicher Durchführung, eine Kompetenzentscheidung bezüglich der Aufgaben getroffen und damit die Ausgabenverantwortung festgelegt worden ist. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, welche Auswirkung die mangelnde Beteiligung der Länder an der Organisation und Koordination des Nahverkehrs auf der Schiene hat.

Erfolgte eine Bezahlung für die Nahverkehrsleistungen der Bahn durch die Länder, so stellte sich die Frage, wie die dadurch entstehenden Haushaltsbelastungen zu behandeln wären. Von dem Grundsatz ausgehend, die Gebietskörperschaften hätten einerseits im Bereich ihrer Aufgabenkompetenz auch die Ausgabenverantwortung, ist andererseits zu beachten, daß die Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern auch die Aufgaben- bzw. Lastenverteilung zu berücksichtigen hat, so daß der Ausgabenzuwachs, dem eine Entlastung des Bundeshaushalts in gleicher Höhe entspräche, dementsprechende Konsequenzen haben müßte. Eine Neuaufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer stieße aber auf erhebliche Schwierigkeiten, da die Quotelung im Bund-Länder-Verhältnis durch die Verfassung festgelegt ist. Diese Festlegung sollte den dauernden Streit um die Aufteilung beenden, so daß eine diesbezügliche Verfassungsänderung zusätzlich zu den umständlichen formellen Erfordernissen noch emotional belastet sein dürfte. Es bietet sich daher eine entsprechende Neuverteilung der Umsatzsteuer an.

Fällt die Aufgabenkompetenz für den Nahverkehr auf der Schiene den Ländern zu, so muß schließlich

untersucht werden, inwieweit ihnen ein Mitspracherecht bei der Koordination und Organisation der Eisenbahnverkehre einzuräumen ist, wobei besondere Schwierigkeiten dadurch auftauchen könnten, daß Fern- und Nahverkehre, obwohl von verschiedenen Interessengruppen gesteuert, vielfach die gleichen technischen Einrichtungen z.T. auch noch zur selben Zeit benutzen.

Erster Abschnitt

Bemessungsgrundlagen zur Lastenverteilung im Schienenpersonennahverkehr

Die Forderung, eine leistungsgerechte Lastenverteilung herzustellen, impliziert die Kritik an der bisherigen Regelung, daß sie den Anforderungen an die Verteilungsgerechtigkeit bezüglich der Lasten für den Nahverkehr auf der Schiene nicht genügt.

Der institutionalisierte horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern wird in gewissem Maße konterkariert, wenn sich Tatbestände vorfinden, deren Wirkungen dem Ziel, weitestgehend einen Finanzkraftausgleich zu erreichen, entgegengerichtet sind. Es können dabei Verschiebungen vorliegen, die sowohl innerhalb der Gruppen der ausgleichsberechtigten wie der ausgleichsverpflichteten Länder jeweils einige zugunsten anderer belasten. Zudem besteht die Möglichkeit, daß ausgleichsberechtigte Länder zugunsten ausgleichsverpflichteter belastet werden und umgekehrt zusätzliche Belastungen ausgleichsverpflichteter zugunsten ausgleichsberechtigter Länder vorkommen.

Die Notwendigkeit, dem Grundsatz des Art. 107 GG entsprechend solche Belastungsunterschiede abzubauen, stellt sich insbesondere dann, wenn der Bund allgemein Leistungen erbringt, die aber den Ländern je gesondert zurechenbar sind. Ist die Leistungserstellung ihrer Art nach mit Kostenunterdeckung verbunden, und wird das entstandene Defizit vom Bund durch Steuereinnahmen abgedeckt, so sind die Einzelstaaten an diesem Betrag zu dem Anteil beteiligt, den jedes von ihnen am Aufkommen des dem Bund zustehenden Teils der Gemeinschaftsteuern hat.

Da der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung des Sondervermögens "Deutsche Bundesbahn" in den Bundes-

haushalt eingestellt wird und dieser im Falle eines Verlustausweises durch allgemeine Haushaltsmittel ausgeglichen werden muß[1], sind die Länder - durch den Einfluß des Defizits auf die Steuerverteilung - an dem Teil der Ausgaben zur Abdeckung des Defizits, der nicht durch Bundessteuern oder sonstige Einnahmen des Bundes gedeckt ist, je prozentual in der Höhe beteiligt, der dem jeweiligen Anteil an der Gesamtsumme des dem Bund zustehenden Teils der Gemeinschaftsteuern entspricht.

Tabelle I

Anteil der dem Bund zustehenden Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage an den Steuereinnahmen des Bundes (1970)

	Mio DM		v.H.	
Bundessteuern	27.396	27.396		
./. 48 v.H. d. Mineralölsteuer		5.526		
		21.870	28,0	28,0
Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	27.336	27.336	35,0	
Anteil an der Umsatzsteuer	26.687	26.687	34,2	
				72,0
Gewerbesteuerumlage	2.177	2.177	2,8	
Steuereinnahmen des Bundes	83.597			
korrigierte Steuereinnahmen des Bundes		78.070	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972, S. 408.

Aus Tabelle I ist zu entnehmen, daß der dem Bund zustehende Teil der Gemeinschaftsteuern 72,0 v.H. seiner Steuereinnahmen ausmacht, wobei der zweckgebun-

1) Art. 110 Abs. 1 2. Halbsatz GG i.V.m. § 26 Abs. 2 BHO

dene Teil der Mineralölsteuer[1] herausgerechnet ist. Dieser Anteil vermindert sich auf 67,6 v.H., da für die Feststellung des Gesamteinnahmevolumens, das dem Bund für die Finanzierung seiner Ausgaben zur Verfügung steht, den Steuereinnahmen noch die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen hinzuzurechnen sind.

Aus der nachstehenden Tabelle II geht hervor, welchen Anteil jedes Land am Aufkommen des dem Bund zustehenden Teils der Gemeinschaftsteuern sowie der Gewerbesteuerumlage hat, wobei die oben errechneten 67,6 v.H. gleich 100 v.H. gesetzt sind. Da der Bund bei jeder Ausgabe, außer im Bereich der zweckgebundenen Einnahmen, auch darauf zurückgreifen muß, sind die Länder indirekt zu diesem Anteil beteiligt.

Tabelle II

Regionale Aufteilung des Bundesanteils an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage (1970)

Land	v.H.
Schleswig-Holstein	2,604
Niedersachsen	7,912
Nordrhein-Westfalen	31,110
Hessen	10,586
Rheinland-Pfalz	4,465
Baden-Württemberg	16,106
Bayern	14,560
Saarland	1,421
Hamburg	7,327
Bremen	1,765
Berlin	2,144

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972, S. 408

1) Die Erhebung erfolgt nach dem Mineralölsteuergesetz i.d.F. vom 27. Juni 1970 (BGBl. I S. 909) und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung i.d.F. vom 3. Januar 1969 (BGBl. I S. 18). Der Zweckbindung unterlagen 1970 etwa 48 v.H. des Aufkommens, sie müssen daher außer Ansatz bleiben.

Für die vorliegende Untersuchung ist die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr der Bundesbahn von Bedeutung, deren Entwicklung nachfolgend dargestellt ist. Sie ist im Betrag größer als das Gesamtdefizit und wird als einzelnes Betriebsergebnis herkömmlicherweise in einer gesonderten Betriebsrechnung dargestellt, die ihrerseits einen Ausschnitt aus der Gewinn- und Verlustrechnung bildet. Im Rahmen des Jahresabschlusses der Bundesbahn findet eine Verrechnung mit anderen, nicht defizitären Produktionsbereichen statt.

Tabelle III

Entwicklung der Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr

Jahr	Kostenunterdeckung	Zuwachs	Betriebsleistung	Zuwachs
	v.H.			
1968	51,0		100,0	
1969	52,6	+ 3,1	103,4	+ 3,4
1970	39,8	- 24,3	113,2	+ 9,5
1971	69,3	+ 74,1	119,6	+ 5,7
1972	73,0	+ 5,3	119,2	- 0,3
1973	74,2	+ 1,6	127,9	+ 7,3
1974	59,7	- 19,5	136,1	+ 6,4

Quelle: Aus der nicht veröffentlichten Betriebsrechnung 1975 der Deutschen Bundesbahn errechnet.

Wie aus Tabelle III ersichtlich, ergibt sich ein deutlicher Rückgang der Kostenunterdeckung in den Jahren 1970 und 1974, der sich aus einer in diesen Jahren erfolgten Tarifanhebung bei gleichzeitiger deutlich erhöhter Betriebsleistung herleitet.

Betriebsintern vermindert sich allerdings die Kostenunterdeckung seit 1971 ständig, da die Belastungen der Deutschen Bundesbahn durch den Schienenpersonennahverkehr und die damit verbundenen Ver-

luste durch den Bund nach der EWG-Verordnung Nr. 1191/69[1] teilweise abgegolten werden. Darin ist festgelegt, unter welchen Bedingungen die Verkehrsunternehmen vom Staat Ausgleichsbeträge erhalten können. Erwachsen ihnen durch die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht und die Tarifpflicht im öffentlichen Personen- oder Güterverkehr wirtschaftliche Nachteile, können sie die Einstellung dieser Verkehre beantragen. Wenn die zuständigen Behörden deren Aufrechterhaltung zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung für unerläßlich halten - das öffentliche Interesse also bejaht wird -, kann das Verkehrsunternehmen, das den Verkehr durchführt, einen Ausgleich seiner wirtschaftlichen Nachteile beantragen. Der wirtschaftliche Nachteil wird errechnet aus dem Unterschied zwischen der Verringerung der jährlichen Belastungen und der Verringerung der jährlichen Einnahmen im Falle der Einstellung des Verkehrs. In der Betriebsabrechnung werden diese Beträge als Verkehrseinnahmen verbucht.

Tabelle IV

Beitrag des Bundes zum Schienenpersonennahverkehr nach EWG-VO Nr. 1191/69 und Einfluß auf die Kostenunterdeckung

Jahr	1971	1972	1973	1974
Beitrag des Bundes in Mio DM	860	1585	1542	1550
Kostenunterdekkung in v.H.	43,8	31,5	37,1	27,5

Quelle: Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 1972, S. 1474, und 1974, S. 1454.
Nicht veröffentlichte Betriebsrechnung 1975 der Bundesbahn als Berechnungsgrundlage.

1) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 156/1 v. 28.6.69.

Der Ausgleich des Defizits und der Beitrag zum Schienenpersonennahverkehr sind als Bundesleistungen nicht gleichmäßig auf alle Bürger verteilt, sondern aufgrund technischer Gegebenheiten (Streckennetz), innerhalb deren sie nur wirksam werden können, ungleich auf die Gebietskörperschaften verteilt, so daß die Vorteilserlangung aus dieser Leistung für die Bürger von der Zufälligkeit ihres Wohnsitzes abhängig ist. Diese Ungleichverteilung hat, bezogen auf die Zahl derjenigen, denen die Leistung zugute kommt, zwei Komponenten.

Die Inanspruchnahme von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs - z.B. im Berufs- und Ausbildungsverkehr - setzt eine räumliche Nähe des Benutzers zum Transportmittel voraus. In den einzelnen verschieden großen Gebietskörperschaften ist aber zum einen schon die Streckenlänge im Verhältnis zur jeweiligen Fläche unterschiedlich, woraus folgt, daß - bei einem mittleren Haltepunktabstand, bezogen auf das Gesamtstreckennetz der Bundesbahn, zwischen 3,8 und 4,7 km - die Zahl der Haltepunkte in etwa gleichem Maß variiert.

Diese Unterschiedlichkeit wird zum andern von einer weiteren überlagert, die sich notwendig daraus ergibt, daß, da die Besiedlungsdichte nicht in allen Ländern gleichmäßig ist, ein je Land im Durchschnitt pro Haltepunkt verschieden großer Personenkreis von den Nahverkehrsleistungen auf der Schiene Gebrauch machen kann.

Die regionale Unterschiedlichkeit der Versorgung mit Nahverkehrsleistungen auf der Schiene müßte im gleichen Verhältnis auf die Gebietskörperschaften verteilt sein, wie diese zu den Bundesausgaben beitragen (s. Tab. II), da sonst außerhalb des horizontalen Finanzausgleichs Länder für andere Lasten des Schienenpersonennahverkehrs tragen, was seiner gewollten Wirkung entgegenwirkt.

Eine Übereinstimmung beider Größen kann indes nicht bestehen, da sie auf voneinander unabhängigen Parametern beruhen, so daß eine Änderung der Lastenverteilung herbeizuführen ist.

§ 2 Regionale Verkehrsanteile als Ausgangswerte

Ausgegangen werden muß von der These, daß das Defizit im Schienenpersonennahverkehr wohlfahrtstheoretisch gerechtfertigt ist.

Es besteht ein "öffentliches Interesse" an der Erstellung von Nahverkehrsleistungen[1], so daß nach der einmal getroffenen politischen Entscheidung[2], diesen Bereich als dem der Daseinsvorsorge zugehörig zu betrachten, bis zum Zeitpunkt ihrer Revision der Staat für die Bereitstellung Sorge zu tragen hat.

1. Möglichkeiten und Grenzen der Kostenzurechnung

a) Klassifizierung der Nahverkehrsleistungen

Die von Musgrave getroffene Unterscheidung der öffentlichen Güter in "spezifisch öffentliche Güter" und "meritorische Güter" ist für den Nahverkehr nur begrenzt brauchbar. So kann es sich nicht um ein "spezifisch öffentliches Gut" handeln, da das hierfür als wesentlich bezeichnete

---

1) Hansmeyer, Karl-Heinrich; Fürst, Dietrich, Die Gebühren, Stuttgart 1968, S. 41, heben zu Recht hervor, daß zwar "öffentliches Interesse allgemein operational nicht zu definieren" sei, aber wenn der Begriff durch "externe Effekte" ersetzt werde, werde auf folgende Argumentation hingewiesen: "Es existieren Güter, die neben einem individuellen Nutzen ein beträchtliches Maß an kollektivem Nutzen befriedigen."
Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952, S. 356;
Witte, Eberhard, Die öffentlichen Unternehmen im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 82, vertritt die Meinung, daß der Vagheit des Begriffs "Öffentliches Interesse" dadurch abgeholfen werden könne, daß er in jedem Einzelfall in mikroökonomische Zielfunktionen konkretisiert werden müsse.

2) Verkehrspolitisches Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 - 1972; Verkehrsbericht 1970; Regierungserklärung vom 18. Januar 1973.

Kriterium "Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips"[1] offenbar nicht gegeben ist.

Nahverkehrsleistungen auf der Schiene zählen mit ihrer allokativen und distributiven Komponente demgegenüber zu den "meritorischen Gütern" (im Sinne Musgraves[2]). Sie können - im Gegensatz zu den "spezifisch öffentlichen Gütern" - zwar über den Markt verteilt werden, aber sie sind einmal mit positiven externen Effekten verbunden: Sie kommen nicht nur denen zugute, die sie empfangen, sondern auch anderen. Nur von Privaten produziert und über den Markt verteilt, würden die mit ihnen verbundenen positiven Effekte nicht voll ausgenutzt werden. Die private Produktion, lediglich ausgerichtet am Markterlös, wäre zu gering. Wäre ihre Produktion in privaten Monopolen organisiert, dann träten neben die nicht optimale Ressourcenallokation noch die unerwünschten distributiven Wirkungen, die an den Monopolgewinnen verdeutlicht werden.

Weiterhin erspart die Ausdehnung des Schienenpersonennahverkehrs den Einsatz substitutiver Verkehrsmittel, die mit Umweltbelastungen verbunden sind (z.B. Kraftwagen), demgegenüber der Schienenpersonennahverkehr vergleichsweise umweltfreundlich ist. Es werden also auch negative externe Effekte vermieden.

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist vor allen Dingen hervorzuheben, daß die Erstellung von Nahverkehrsleistungen den Berufspendlern und den in der Ausbildung Stehenden sowie den sozial

---

1) R.A. Musgrave, Finanztheorie, S. 10, bezeichnet damit den Sachverhalt, daß der Nutzen einer öffentlichen Leistung nicht von einer speziell dafür entrichteten Gegenleistung abhängig gemacht werden kann. So kommt, wie er in einem Beispiel darlegt, der allgemeine Nutzen eines Deichbauprojektes einem ganzen Gebiet zugute.

2) R.A. Musgrave, a.a.O., S. 144.

schwachen Gruppen zugute kommen soll, da diese zumeist nicht in der Lage sind, kostendeckende Tarife zu zahlen. Sowohl die externen Effekte als auch die distributive Motivation rechtfertigen ein Angebot an Nahverkehrsleistungen auf der Schiene, das über den Umfang hinausgeht, der bei ihrer Produktion durch Private und ihrer Verteilung über den Markt (also zumindest kostendeckend) eintreten würde. Damit wird eine Kostenunterdeckung bei der Erstellung dieser Leistungen bewußt in Kauf genommen. In diesem Zusammenhang braucht nicht die Frage erörtert zu werden, ob der Staat selbst diese Leistungen produziert und anbietet oder ob er die entsprechende private Produktion subventioniert, da von der bestehenden Erstellung der Nahverkehrsleistungen auf der Schiene durch die Bundesbahn ausgegangen wird.

b) Kriterien für die Verteilung des Defizits

Wenn also eine defizitäre Produktion von Nahverkehrsleistungen unterstellt wird, fragt es sich, wie das Defizit auf die einzelnen Regionen verteilt werden soll, das heißt, welche Kriterien für die Verteilung gewählt werden müssen.

Es sollten dabei die Kriterien so gewählt werden, daß sie den regionalen Nutzen der Nahverkehrsleistungen wiedergeben. Die regionalen Kosten dagegen sollten als Verteilungsmaßstab nicht dienen, auch weil die Zurechnung der hohen fixen Kosten des Eisenbahnverkehrs auf den durchgeführten Transport ein besonderes Problem darstellt. Einer solchen kostenorientierten Methode haftete der weitere Nachteil an, daß die Nutzungsdauer der Anlagen nicht hinreichend bestimmbar wäre[1].

1) Vgl. Seidenfus, Hellmuth St., Die "Eigengesetzlichkeit" des Verkehrs - ein Anpassungsproblem, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32 (1961), S. 613.

Regionale Kosten sollten aber auch noch aus einem anderen Grunde kein Kriterium für die regional bemessene Defizitabdeckung im Schienenpersonennahverkehr sein. Denn bei der Anwendung dieses Kriteriums würden Regionen mit geringem (großem) Leistungsangebot wegen der Kostendegression zu sehr (zu wenig) an der Defizitabdeckung beteiligt sein.

Die regionalen Kosten der Erstellung der Schienenpersonennahverkehrsleistungen als Maßstab für die Belastung der Länder zu wählen, muß schließlich noch aus einem anderen Grunde ausscheiden. Maßnahmen im Rahmen der Daseinsvorsorge werden unter anderem aus Distributionsgesichtspunkten, wie oben dargelegt, durchgeführt. Die Erstellung der Leistungen durch den Zentralstaat muß der Forderung nach Gleichbehandlung der Regionen genügen. Das heißt hier: Für jede Region muß die Belastung pro potentiellem Nachfrager gleich hoch sein. Da die regionalen Kosten der Leistungserstellung Schienenpersonennahverkehr - wie schon gezeigt - unterschiedlich hoch sind, wäre auch die Belastung verschieden.

Es würde gegen den in den Art. 73 und 106 GG niedergelegten Grundsatz verstoßen, der die Wahrung der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik anzustreben vorschreibt, wollte man die Belastung der einzelnen Länder an den Kosten der Leistungserstellung orientieren. Dann wären Vor- und Nachteile von der geographischen Lage abhängig - eine Situation, der der horizontale Finanzausgleich entgegenwirken soll.

Region I	
Leistungsangebot	1 Mio Einheiten
Kosten	600 000 DM
Ø Kosten	0,6 DM

Region II

Leistungsangebot	2 Mio Einheiten
Kosten	600 000 DM
Ø Kosten	0,33 DM
Kosten	1,2 Mio DM

Annahme: volle Subventionierung (Extremfall)

Bei Defizitabdeckung gemäß regionaler Kostenunterdeckung müßten
Region I 1/2,
Region II 1/2
des Gesamtdefizits decken.

Reg. I trägt 1/2 bei und empfängt 1/3 der Leistungen
Reg.II " 1/2 " " " 2/3 " "

Das obenstehende Beispiel zeigt, daß die regionalen Kosten kein gerechter Verteilungsmaßstab sind, so daß bei dem später heranzuziehenden Äquivalenzprinzip der diesem Prinzip auch besser entsprechende Nutzenvergleich heranzuziehen ist.

2. Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter

In diesem Bereich staatlicher Aktivität, für den eine Kostendeckung nicht erreicht werden kann, ist das in § 7 BHO niedergelegte Wirtschaftlichkeitsprinzip von besonderer Bedeutung. Es enthält das Gebot an die Verwaltungen, die Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben mit dem geringstmöglichen Aufwand zu bewirken[1], eine Vorschrift, von deren strikter Einhaltung Abweichungen besonders dann möglich sind und eher vorkommen, wenn entweder der Zwang, eine Kostendeckung zu erreichen, fehlt oder eine solche

1) Piduch, Erwin, A., Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart, Stand Januar 1976, § 7 BHO, Teil I Rdnr. 2, S. 18.

offenkundig nicht zu erreichen ist[1]. Für defizitäre Bereiche ergibt sich aus § 7 BHO das Gebot, durch wirtschaftlichsten Faktoreinsatz und Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten die Erstellungskosten zu minimieren.

Für das Sondervermögen "Deutsche Bundesbahn" als die den Schienenpersonennahverkehr durchführende Institution ist in bezug auf die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips eine Sonderregelung getroffen.
Nach § 119 Abs. 2 Ziff. 10 BHO sind mit Wirkung vom 1. Januar 1970 diejenigen Vorschriften in den Gesetzen über die Sondervermögen außer Kraft gesetzt, die mit § 113 Satz 1 BHO nicht vereinbar sind. Darunter fiel die vormalige Regelung des § 35 BbG, in dem bestimmt war, daß auf die Bundesbahn die Vorschriften des Bundes über die Wirtschaftsführung, die Haushaltsordnung und die Finanz- und Rechnungsbestimmungen in Ansehung der im Bundesbahngesetz selbst enthaltenen Regelungen über die Wirtschaftsführung (§ 28 BbG) und Wirtschafts- und Rechnungsprüfung (§ 34 BbG) keine Anwendung finden.

Gemäß § 113 BHO gilt die Bundeshaushaltsordnung für Sondervermögen, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, d.h. das Bundesbahngesetz bleibt als lex specialis von § 113 BHO unberührt. § 113 BHO findet aber insoweit Anwendung, als das Bundesbahngesetz eine Materie nicht regelt. Dadurch sind die über die im Bundesbahngesetz verankerten mehr kaufmännischen Grundsätze hinausgehenden und die Verwaltungsorganisation selbst erfassenden Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung anwendbar.
Daß dies nicht durchgängig der Fall ist, folgt aus mehr formalen Gesichtspunkten (so gilt z.B. statt

1) Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bulletin BReg, Nr. 4/76, S. 37.

§ 1 BHO der § 30 BbG), da die Bundesbahn keinen Haushalts-, sondern einen Wirtschaftsplan hat. Indes findet der in § 7 BHO niedergelegte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit voll Anwendung[1].

Wenn im Bereich der Leistungsverwaltung - hier Nahverkehr - notwendig dann eine Kostenunterdeckung entsteht, falls unerwünschte Effekte vermieden werden sollen, die dadurch einträten, daß bei einer kostenorientierten Tarifbildung möglicherweise gerade in unterversorgten Gebieten die Kosten und damit auch die Tarife überdurchschnittlich hoch sind, kann zwar die Lastenverteilung nicht auf Kostenanteilen basieren, was aber nicht bedeutet, daß damit die Notwendigkeit eines verwaltungsinternen kostenbewußten Denkens negiert ist.

1) Finger, Hans-Joachim, Eisenbahngesetze, § 35 BbG Anm. 3.

§ 3 Leistungsorientierte Ausgangswerte

Um Fehlallokationen zu vermeiden, ist der Umfang der bereitgestellten öffentlichen Güter nach Maßgabe eines Orientierungsrahmens zu bestimmen. Dieser ist durch eine Datenkonstellation determiniert, die der spezielle Bereich liefert, der mit Leistungen versorgt werden soll. Kommunale und staatliche Versorgungseinrichtungen, wie z.B. Krankenhäuser, werden in bezug auf Art und Zahl der Spezialeinrichtungen wesentlich in Abhängigkeit von der im Einzugsgebiet lebenden Einwohnerzahl geplant.

Für den Nahverkehr und die Quantifizierung seiner Zurechenbarkeit auf die Gebietskörperschaften muß der das Angebot determinierende - zumindest beeinflussende - Orientierungsrahmen ermittelt werden, wobei zunächst davon abzusehen ist, daß schon ein Angebot besteht und Veränderungen erst in Zukunft möglich wären.

Platzkilometer, mittlere Reiseweite etc. können nicht zur Grundlage einer regionalen Zurechnung von Verkehrsleistungen gemacht werden; denn durch Variation der Zuglänge - damit der Platzkilometer - kann man regionsbezogen zu unterschiedlichen Werten kommen, wobei sowohl Über- als auch Unterproduktion möglich wären, ohne daß Berücksichtigung fände, daß es der Anbieter selbst bestimmt, wie groß die Leistung ist.

Die jetzige Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene erfolgt aus Bundeshaushaltsmitteln, die z.T. von den Steuerpflichtigen nach den Grundsätzen der Leistungsfähigkeit erhoben worden sind. Um den bei Maßnahmen der Daseinsvorsorge erstrebten Distributionseffekt zu verwirklichen, müßte konsequenterweise allen Bürgern gleichermaßen die Möglichkeit gegeben sein, diese Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Eine Gleichverteilung liegt aber dann nicht vor, wenn die Leistung nur Teilen der Bevölkerung zugute kommt, was für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs notwendig aus der Tatsache folgt, daß dieser an das auf das Bundesgebiet ungleich verteilte Streckennetz der Bundesbahn gebunden ist. Damit haben nur diejenigen Personen die Möglichkeit, sich der Nahverkehrsleistungen der Bahn - z.B. im Berufsverkehr - zu bedienen, die nicht auf Grund der großen Entfernung zum nächsten Haltepunkt faktisch von der Benutzung ausgeschlossen sind.

Da bei dieser Betrachtung auf den räumlichen Aspekt abgestellt wird, weil die Inanspruchnahme von Transportleistungen im Nahverkehr von der Entfernung des Bürgers zu dem ihm nächsten Haltepunkt des Verkehrsmittels in großem Maße, wenn auch nicht ausschließlich, abhängig ist, kommt es darauf an, wie die Strecken und damit auch die Haltepunkte in einem Gebiet verteilt sind. Das gilt sowohl für die kleinsten Gebiete, wie Ortschaften und Gemeinden, als auch für größere Gebietskörperschaften, wie Gemeindeverbände, Kreise und Länder.

Betrachtet man die Gemeinden unter 10 000 Einwohner, so ist auffällig, daß ein großer Teil von ihnen gar nicht mit Nahverkehrsleistungen der Bahn versorgt werden kann, weil keine Strecken in ihrer Nähe vorhanden sind[1]. Diese einfache Aussage läßt sich dahingehend erweitern, daß auch größere Regionen, wie Länder, auf ihre Fläche bezogen über relativ unterschiedliche Streckennetze verfügen. Diese aus der Geschichte zu erklärende Situation führt dazu, daß die Gebietskörperschaften, wie schon ein summarischer Blick auf die Streckenkarte der Deutschen Bundesbahn zeigt, unterschiedlich bedient werden.

---

1) Das waren nach der Volkszählung vom 27. Mai 1970 96,6 v.H. aller Gemeinden in der Bundesrepublik mit 39,1 v.H. aller Einwohner, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972, S. 34.

Um eine dieser Unterschiedlichkeit gerecht werdende Lastenverteilung zu erreichen, müssen quantifizierbare Basiswerte ermittelt werden, die die Versorgungsleistung adäquat wiedergeben, also sowohl den räumlichen Aspekt als auch die Zahl der Transportmöglichkeiten an einem Haltepunkt einer Bahnstrecke berücksichtigen.
Auf die durch Zählungen festzustellende tatsächliche Nachfrage könnte zur Ermittlung der Unterschiede nur dann abgestellt werden, wenn die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage in allen Ländern gleich groß wäre.
Diese Überlegungen können jedoch dahinstehen, da weder Zählungen noch Datenerhebungen über die Angebotsgröße vorliegen.

Es soll daher nachstehend der Umfang der in den einzelnen Gebietskörperschaften bereitgestellten öffentlichen Leistung Schienenpersonennahverkehr ermittelt werden. Dieses Leistungsangebot ist vom Empfänger aus zu bestimmen, und zwar in der Weise, daß von der Hypothese ausgegangen wird, daß sich das Leistungsangebot nur auf den Personenkreis erstreckt, der von ihm unter zumutbaren Bedingungen Gebrauch machen könnte. Die Zumutbarkeit ergibt sich aus räumlichen und zeitlichen, je nach Lage des Haltepunktes unterschiedlichen Daten, so daß das Vorhandensein substitutiver Verkehrsmittel nur insoweit Berücksichtigung findet, wie deren Leistungsangebot räumlich und zeitlich für den Fahrgast gerade noch akzeptabel ist.

Die Zahl der "potentiellen Nachfrager" soll der Zahl der Personen in einem Land gleich sein, die unter zumutbaren Bedingungen vom Schienenpersonennahverkehr Gebrauch machen können.

Für den Nahverkehr ist insbesondere seine Attraktivität im weitesten Sinne von Bedeutung, die vom Bürger als potentiellem oder tatsächlichem Fahrgast

bewertet wird.
Dabei dürften folgende Kriterien von ausschlaggebender Bedeutung sein:
1. Erreichbarkeit des nächsten Haltepunktes,
2. Häufigkeit und zeitliche Verteilung der Bedienung.

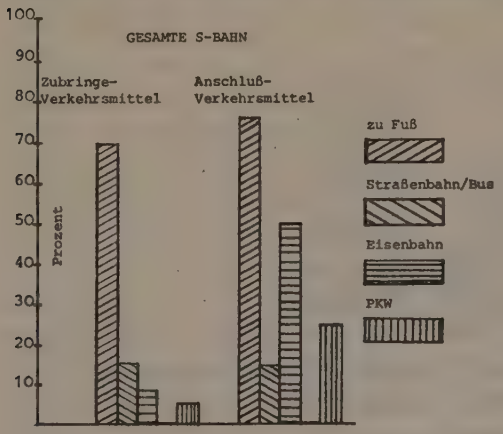
Das Kriterium "Erreichbarkeit des Haltepunktes" enthält zwei Komponenten, eine geographische und eine subjektive. In der Regel wirken beide zusammen, es gibt jedoch für den Berufs- und Ausbildungsverkehr eine monokausal geographisch determinierte Nichtinanspruchnahme von Transportleistungen auf der Schiene. Den Extrempunkt bildet die vollkommene Abwesenheit von Schienenstrecken, wie sie im Bundesgebiet für zahlreiche Gemeinden gegeben ist. Liegt ein solcher Fall nicht vor, so treten die subjektiven Kriterien stärker in den Vordergrund, und zwar um so mehr, je kürzer die Entfernung zum Haltepunkt ist[1], so daß es gerechtfertigt erscheint, die subjektive Bewertung der Entfernung gesondert zu betrachten.
Zur Verdeutlichung soll angenommen werden, daß ein Erwerbstätiger 10 km von seinem Arbeitsplatz wohnt, in dessen unmittelbarer Nähe ein Haltepunkt liegt; die Entfernung zu dem seinem Wohnort nächstgelegenen Haltepunkt betrage 9 km. Die Entscheidung, das

1) Die bisherige Berechnung von Verkehrsanteilen erfolgte fast generell durch das Zusammenfügen von projektbezogenen Einzeluntersuchungen wie: Verkehrserzeugung, Verkehrsverteilung, Verkehrsumlegung und Modal Split. Benger, Hermann-Josef, Entlastungswirkung einer S-Bahn auf parallel geführte Schnellstraßen, Dortmund 1975, S. 8. Für das Modal-Split-Verfahren hat sich aufgrund einer Umfrage ergeben, daß mehr als 50 unabhängige Variable als Einflußgrößen in die Modelle eingehen müßten. C. Hibber, Verkehrsteilung (Modal Split) in Abhängigkeit von verschiedenen Parametern, Zürich 1970. Modelle auf verhaltensorientierter Basis zur Ermittlung der Verkehrsmittelanteile stehen noch nicht zur Verfügung.

Schienenverkehrsmittel zu benutzen, kommt für ihn nicht in Betracht, da er in der Zeit, die er benötigt, "seinen" Haltepunkt zu erreichen, schon fast am Arbeitsplatz sein kann, die Bahnfahrt käme, bezogen auf die Zeit, noch dazu. Variiert man nun in dieser Annahme die Entfernung von 9 auf 5 km, so wäre eine solch eindeutige Aussage nicht mehr möglich.
Es kann allerdings generell festgestellt werden, daß die Umsteiger vom privaten Pkw oder von einem öffentlichen Verkehrsmittel auf die Schienenbahn quantitativ kaum ins Gewicht fallen, was auch für die Überwindung der Entfernung der Arbeitsstätte zu deren nächstem Haltepunkt gilt.

Tabelle V

Anteile der Zubringe- und Anschlußverkehrsmittel



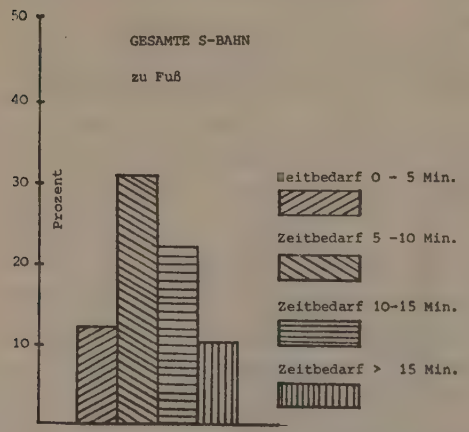
Quelle: H.-J. Benger, Entlastungswirkung einer S-Bahn, Anlage 15.

Benger hat in seiner Arbeit die S-Bahn-Strecke von Langenfeld über Düsseldorf nach Essen Hauptbahnhof mit 21 Haltepunkten untersucht. Dabei wurde u.a. durch Zählung und Befragung ermittelt, wie die S-Bahn-Benutzer die einzelnen Haltepunkte erreichen.

Aus dem in Tabelle V dargestellten, aus 21 Einzelerhebungen zusammengefaßten Gesamtergebnis ist ersichtlich, daß der weitaus größte Teil der Fahrgäste den Weg zum Haltepunkt der S-Bahn zu Fuß zurücklegt. Der Normalfall für die Inanspruchnahme der Nahverkehrsleistungen auf der Schiene ist, daß die Haltepunkte sowohl am Wohn- als auch am Zielort zu Fuß in angemessener Zeit zu erreichen sind. Die Tatsache, daß auch andere Komponenten die Entscheidung beeinflussen, soll zunächst außer Betracht bleiben.

Tabelle VI

Verteilung des Zeitbedarfs



Quelle: H.-J. Benger, Entlastungswirkung einer S-Bahn, Anlage 19.

Es wurde die Dauer der Fußwege der S-Bahn-Benutzer für alle Bahnhöfe der S-Bahn gesondert ermittelt. Es zeigte sich, daß bei 15 von 21 Haltepunkten ein Zeitbedarf von 5 bis 10 Minuten als häufigster Fall auftrat, bei 3 Haltepunkten hatten die meisten Fahrgäste einen Fußweg von 10 bis 15 Minuten und bei 2 Haltepunkten einen solchen von über 15 Minu-

ten. In Tabelle VI sind die Ergebnisse der Einzelauswertungen zusammengefaßt. Es zeigte sich, daß die meisten S-Bahn-Benutzer einen Fußweg von 5 bis 10 Minuten haben, aber auch ein größerer Zeitbedarf als 15 Minuten wird noch in Kauf genommen[1]. Allerdings wird man den über 15 Minuten hinausgehenden Wert nicht zu hoch ansetzen dürfen. Nur ein verschwindend geringer Teil der Fahrgäste dürfte Fußwege von über 20 Minuten noch als zumutbar ansehen und daher nach alternativen Beförderungsmöglichkeiten suchen.

1. Erreichbarkeit des nächsten Haltepunktes

Beschränkt man sich auf die Betrachtung derjenigen Personen, die im Berufsverkehr die Entfernung von und zu den Haltepunkten zu Fuß zurücklegen, was angesichts der Tatsache gerechtfertigt erscheint, daß nahezu 80 v.H. auf diese Weise das Verkehrsmittel erreichen, so ist indes zu berücksichtigen, daß die Entscheidung darüber, welche Länge und damit Dauer des Fußweges als zumutbar empfunden wird, durch die unterschiedliche Größe der Lebensräume beeinflußt ist. Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme substitutiver Verkehrsmittel sind hier relevant. In großen Städten besteht ein umfangreiches Angebot an kommunalen Verkehrsmitteln (U-Bahn, Straßenbahn, häufig bediente Omnibuslinien), welches sich mit abnehmender Gemeindegröße verringert und damit die Bereitschaft, lange Fußwege zurückzulegen, um einen Haltepunkt der Bahn zu erreichen, tendenziell wachsen läßt.

Es sollen daher die Gemeinden in vier Größenklassen nach der Einwohnerzahl gestaffelt aufgeteilt werden:

---

1) Die Angaben lassen sich für alle Regionen der Auswertung der Volkszählung vom 27. Mai 1970 entnehmen, nach der Einwohner- und Arbeitsstättenpunktkarten erstellt wurden, wie sie für Essen und Düsseldorf vorliegen.

Gemeinden mit a) über 200 000
b) 50 000 - 200 000
c) 10 000 - 50 000
d) unter 10 000 Einwohnern.

Weiterhin soll einer Berechnung eine mittlere Fußgängergeschwindigkeit von 5 km/h zugrundegelegt werden. Ermittelt man nun die Zahl - je nach Größenklasse der Gemeinde verschieden - der unselbständigen Erwerbstätigen, die um einen Haltepunkt herum wohnen, so erhält man die Zahl der potentiellen Nachfrager der Transportleistungen im Berufsverkehr.

Auf gleiche Art müßte an sich die Zahl der Arbeitsplätze festgestellt werden, was an Hand der Arbeitsstättenpunktkarten möglich wäre. Das aber kann nicht in die Berechnung eingehen, da jeder Erwerbstätige in die Situation kommen kann, einen anderen Arbeitsplatz aufzusuchen. Bei einem solchen Stellenwechsel müßte er möglicherweise auf die Nahverkehrsleistungen der Bahn zurückgreifen.
Auch können Erhebungen über Pendlerbewegungen nicht als Daten für die Berechnung der Zurechenbarkeit von Nahverkehrsleistungen dienen, da sie auf der tatsächlichen Nachfrage basieren und dabei unberücksichtigt bleibt, daß die Pendler nicht notwendig immer die gleichen Personen sind, sondern die Erwerbstätigen generell die Möglichkeit haben, eine von ihrem Wohnort entfernte Arbeitsstätte zu wählen und damit zu Pendlern zu werden.

Da Nahverkehrsleistungen auf der Schiene im Rahmen der Daseinsvorsorge vom Staat bereitgestellt werden, stehen sie gemäß den oben genannten Zumutbarkeitskriterien - hier zunächst ausschließlich auf die Entfernung zum Haltepunkt an Wohn- und Arbeitsstättenort - jedem Erwerbstätigen zur Verfügung.
Die quantitative Bestimmung des Verkehrsanteils muß daher in einem ersten Schritt ermitteln, wie viele Personen nach der Entfernung zum Haltepunkt für den

Bereich des Berufs- und Ausbildungsverkehrs potentiell Nahverkehrsleistungen nachfragen könnten. Um diesen Personenkreis unter geographischen Gesichtspunkten erfassen zu können, muß wie folgt verfahren werden:

a) Bei Städten von 200 000 und mehr Einwohnern wird wegen des hohen Angebots an substitutiven Verkehrsmitteln die Attraktivität der Bundesbahn als Nahverkehrsmittel im Berufsverkehr nur dann gegeben sein, wenn der nächste Haltepunkt zu Fuß von der Wohnung in höchstens 5 Minuten zu erreichen ist, was einer geradlinigen Entfernung von etwa 400 Metern bei 5 km/h Fußgängergeschwindigkeit entspricht. Die Fußwege werden zwar in ihrer Länge etwas differieren, es kann aber zur Ermittlung der potentiellen Nachfrager so vorgegangen werden, daß die Fläche um den Haltepunkt mit einem Radius von 400 Metern berechnet, mit der mittleren Siedlungsdichte der Stadt multipliziert und die so erhaltene Personenzahl auf den Anteil der unselbständig Erwerbstätigen reduziert wird[1].

b) Bei Gemeinden mit zwischen 50 000 und 200 000 Einwohnern ist das Angebot an substitutiven Verkehrsmitteln geringer, so daß hier ein Zeitbedarf für den Fußweg von bis zu 10 Minuten von der Wohnung der Erwerbstätigen als noch zumutbar empfunden realistisch unterstellt werden kann. In der Tat zeigt Tabelle VI, daß genau diese Zeitspanne den höchsten Anteil hat.
Das aber entspricht einer geradlinigen Entfernung von etwa 800 Metern. Mit diesem Radius wird die Fläche ermittelt und im übrigen wie unter a) dargestellt verfahren. Zu berücksichtigen ist aber, daß die Übernahme der Werte der mittleren Besied-

1) Die Besiedlungsdichte einer Stadtregion und der Anteil der Erwerbstätigen einer Region sind dem vorhandenen statistischen Datenmaterial zu entnehmen.

lungsdichte aus den statistischen Jahrbüchern oder dem Amtlichen Gemeindeverzeichnis für die Bundesrepublik Deutschland nicht ohne weiteres erfolgen kann; da die dort errechneten Zahlen die Einwohner pro Gemeindefläche wiedergeben, in Gemeinden dieser Größenklasse aber viele unbebaute Grundstücke vorhanden sind, die in die Rechnung mit eingehen, wird das Ergebnis verfälscht. Verläuft die Bahnlinie durch den Ort, so ist die Bevölkerungsdichte um den Haltepunkt größer als die ausgewiesene mittlere Siedlungsdichte. Diese müßte daher im Einzelfall angehoben werden.

c) Bei Gemeinden mit zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern kann ein noch größerer Zeitbedarf - bis etwa 12 Minuten - als zumutbar empfunden unterstellt werden, was einer geradlinigen Entfernung vom Haltepunkt von etwa 1 km entspricht. Die Berechnungen erfolgen wie unter a) und b) dargestellt, also auch mit einem Verdichtungsfaktor.

d) Bei Gemeinden unter 10 000 Einwohnern kann man eine Entfernung von etwa 1,3 km zugrundelegen, was einem Zeitbedarf von 15 bis 16 Minuten entspricht. Gerade in diesem Fall gibt es jedoch die Besonderheit, daß nur dann die mögliche zu befördernde Personenzahl sich nach den oben genannten Methoden berechnen läßt, wenn diese Orte - vor allem die mit unter 5 000 Einwohnern - mit dem Siedlungsgebiet wenigstens bis an den Haltepunkt heranreichen. Im übrigen gilt für die letztgenannte Größenklasse, wenn sie einen Schienenanschluß hat, daß die Bahn nicht selten für den Berufs- und Ausbildungsverkehr das einzige Verkehrsmittel ist. Auch haben die kleineren Gemeinden oft eine große Flächenausdehnung, so daß die mittlere Besiedlungsdichte auf kleine Werte absinkt, die aber den Berechnungen nicht zugrundegelegt werden kann, wenn der Ort sich um den

Haltepunkt gruppiert, somit die reale Dichte höher liegt. In diesen Fällen kann der Zeitbedarf nicht durch eine Entfernungsangabe limitiert werden, da das den wahren Gegebenheiten nicht entspräche. Auch mit einem Gewichtungsfaktor zu arbeiten, ist nicht opportun, da seine Größe nicht hinreichend genau bestimmt werden kann; es sollte daher die gesamte Einwohnerzahl in Ansatz gebracht werden.

2. Häufigkeit und zeitliche Verteilung der Bedienung eines Haltepunktes

Ein weiterer Faktor zur Ermittlung der potentiellen Nachfrager in einer Region ist die Zahl der Verbindungen im Schienenpersonennahverkehr. Das gilt sowohl für den Berufs- und Ausbildungsverkehr als auch für die übrigen Nahverkehre. Viele der nach dem oben aufgezeigten Verfahren ermittelten Personen könnten dadurch von der Benutzung abgehalten werden, daß sie vor und nach Beendigung der Arbeitszeit unzumutbar lange auf die nächste Zugverbindung warten müssen.

Bedienungshäufigkeit und zeitliche Verteilung greifen eng ineinander, so daß auch wie folgt gefragt werden kann: Wie groß ist die Zahl der Verbindungen zwischen 6.00 und 8.30 Uhr und 16.00 und 19.00 Uhr (Erwerbstätige, die in Geschäften arbeiten)?
Diese Transportleistungen sind für den Berufs- und Ausbildungsverkehr von Bedeutung, der fast 72 v.H. aller Nahverkehrstransporte ausmacht[1]. Die übrigen

1) Institut für Raumordnung, Einteilungen des Bundesgebietes in Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm und in Statistische Raumeinheiten für regionale Prognosen zum Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 - 1985, Bonn - Bad Godesberg 1972, Zweckmatrizen 1 - 7 Bahn (ohne S-Bahnverkehr).

28 v.H. entfallen auf den jeweils regionsinternen[1] Einkaufsverkehr (13,4 v.H.), Geschäftsverkehr (1 v.H.), Ausflugsverkehr (0,6 v.H.) und sonstige Verkehre (13,4 v.H.).

Es erscheint gerechtfertigt, die Häufigkeit der Bedienung der Haltepunkte nach Zeitlagen zu gewichten. Die Zahl der Verbindungen in den Berufsverkehrszeiten ist von größerer Bedeutung als während des übrigen Tages. Es wird daher eine Gewichtung in die Berechnung der Verkehrsanteile eingeführt, die dem Rechnung trägt.

Die für jeden Haltepunkt der Bahn in einem Land nach dem vorne dargestellten Verfahren ermittelte Zahl der potentiellen Nachfrager von Nahverkehrsleistungen wird gewichtet. Der Gewichtungsfaktor ergibt sich daraus, daß jeder Zughalt in den Zeitlagen 6.00 bis 8.30 Uhr und 16.00 bis 19.00 Uhr mit 0,7 und in den Zeitlagen 8.30 bis 16.00 Uhr und 19.00 bis 6.00 Uhr mit 0,3 (gemäß den jeweiligen Anteilen am gesamten Nahverkehr) bewertet wird.

Das soll an folgendem Beispiel deutlich gemacht werden: Ein Haltepunkt wird in Berufsverkehrszeiten viermal und in den übrigen Zeiten dreimal angefahren. Der Verkehrsanteil dieses Punktes errechnet sich wie folgt:
potentielle Nachfrager x 4 x 0,7 + potentielle Nachfrager x 3 x 0,3.

Für alle Länder ohne Berlin[2] durchgeführt, läßt sich der Verkehrsanteil jedes Landes an den insgesamt im Bundesgebiet erbrachten Nahverkehrsleistungen errechnen.

---

1) Das Institut für Raumordnung hat in seiner Untersuchung die Bundesrepublik in 79 (einschließlich Berlin) nach der Einwohnerzahl gleich große Raumeinheiten unterteilt.

2) Berlin hat keine Bundesbahnstrecken.

Zur Veranschaulichung wurden im folgenden die Verkehrsanteile der Länder im Berufsverkehr unter summarischer Schätzung der potentiellen Nachfrager, bei einer Siedlungsdichte der Orte über 50 000 Einwohner von 2 300 Einw./km^2, über 10 000 Einwohner von 900 Einw./km^2 und unter 10 000 Einwohner von 300 Einw./km^2 bei Nichtberücksichtigung der Bedienungshäufigkeit errechnet. Es wurde die Zahl der Haltepunkte in einem Land in die Berechnung einbezogen[1].
Die genaue Ermittlung der einzelnen Werte würde den Rahmen der Arbeit sprengen, sie ist hier auch nicht erforderlich, da es nur um die Darstellung des Prinzips geht.

Tabelle VII

Summarisch errechnete Verkehrsanteile der Länder und Anteile der Stationen (1970)

Land	Verkehrsanteil	Anteil der Stationen	
	v.H.	Stationen	v.H.
Schleswig-Holstein	3,68	294	4,2
Niedersachsen	10,61	828	12,0
Nordrhein-Westfalen	19,30	1 240	18,0
Hessen	11,77	792	11,5
Rheinland-Pfalz	8,78	704	10,2
Baden-Württemberg	14,58	992	14,4
Bayern	27,58	1 821	26,4
Saarland	2,20	137	2,0
Hamburg	0,84	60	0,9
Bremen	0,63	29	0,4
Berlin	-	-	-
	100,00	6 897	100,0

1) Die Ermittlung erfolgte durch die Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung, Frankfurt 1973.

Aus Tabelle VII wird deutlich, daß der Verkehrsanteil jedes Landes wesentlich von der Zahl der Stationen abhängt (dieser Begriff umfaßt alle als termini technici rangverschieden eingestuften Bahnhöfe, Haltepunkte und Haltestellen auf Haupt- und Nebenbahnen). Diese Stationen sind die Stellen, an denen die Nahverkehrsleistungen angeboten werden, so daß darauf aufbauend die Zahl der potentiellen Nachfrager gemäß dem vorher dargestellten Verfahren, also in Abhängigkeit von der auf die jeweilige Besiedlungsdichte bezogenen konkreten geographischen Lage, ermittelt und mit den sich aus der Bedienungshäufigkeit ergebenden Werten gewichtet werden kann.

Im Vergleich mit den Werten aus Tabelle II zeigt sich, daß der unterschiedlichen Versorgung mit Nahverkehrstransportleistungen nicht entsprechende Beteiligungen am Defizit gegenüberstehen.

Zweiter Abschnitt

Orientierung der Lasten an der regional unterschiedlichen Verkehrsleistung

§ 4 Erfordernisse einer Anpassung der Lastentragung

Die Differenzen zwischen den Verkehrsanteilen (Tabelle VII) und dem Aufkommen der Länder an dem dem Bund zustehenden Teil der Gemeinschaftsteuern (Tabelle II) geben Anlaß zu der Überlegung, ob es nicht - angesichts der Tatsache, daß zurechenbare Leistungen erbracht werden - angezeigt ist, - im Hinblick auf die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr - die finanziellen Lasten entsprechend der regional unterschiedlichen Verkehrsleistung zu verteilen.

1. Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips

Das Äquivalenzprinzip hat in den Anfängen des modernen Steuerstaates für die staatliche Einnahmebeschaffung eine große Rolle gespielt[1]. Diesem Prinzip kommt in der modernen Finanztheorie wieder eine zunehmende Bedeutung zu[2], obwohl heute das Leistungsfähigkeitsprinzip als Besteuerungsgrundlage vorherrscht. Die Äquivalenztheorie sieht in der Steuer

1) Haller, Heinz, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, Finanzarchiv N.F. 21 (1961), S. 248, weist auf die staatstheoretischen Wurzeln in den Schriften von Hugo Grotius, De Jure Belli ac Pacis, 1625, und Thomas Hobbes, Elementorum Philosophiae de Cive, Sectio Tertia, Paris 1642, hin.

2) Timm, Herbert, Neumarks Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 128 (1972), S. 541, weist darauf hin, daß der von Neumark vorgenommene "Ausschluß des Äquivalenzprinzips aus dem Schema der Besteuerungsprinzipien in der Theorie und Praxis der staatlichen Einnahmenpolitik ein weißes Feld entstehen läßt, das in der Zukunft angesichts der offenbar zunehmenden staatlichen Aktivität im Umweltschutz an Bedeutung gewinnen könnte."

eine Art Preis für die empfangenen staatlichen Dienste.

Grundsätzlich wird das Äquivalenzprinzip so verstanden, daß zwei Größen äquivalent sein sollen, die Abgaben der Staatsbürger einerseits und der Wert der von ihnen empfangenen Leistungen andererseits[1]. Nun entrichten die Benutzer des Verkehrsmittels Beförderungsabgaben, so daß es damit sein Bewenden haben könnte; denn die Benutzer, die also Vorteile aus der Einrichtung ziehen, werden auch zu gesonderten Abgaben herangezogen. Die Tatsache, daß Abgaben die wirklich entstehenden Kosten nicht decken, also staatliche Geldleistungen zusätzlich erforderlich sind, um Institutionen aufrechtzuerhalten (wie z.B. die Rechtspflege), die aus allgemeinen Steuereinnahmen, die von Benutzern und Nichtbenutzern unter gleichen Kriterien entrichtet werden, schließt dann die Anwendung des Äquivalenzprinzips aus, wenn die vorgehaltene Institution allen Bundesbürgern potentiell zur Verfügung steht.

Der vorbezeichnete Sachverhalt unterscheidet sich indes von dem hier zu beurteilenden dadurch, daß die Nahverkehrsleistungen der Bahn - z.B. im Berufsverkehr - eben nicht allen Bundesbürgern in gleichem Umfang zur Verfügung stehen, sondern nur denen, in deren Region sie unter den im ersten Abschnitt gemachten Restriktionen erstellt werden. Die Regionen (Länder) ziehen einen unterschiedlichen Nutzen aus den Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs. Diese unterschiedlichen Nutzen finden ihren Ausdruck in den regional unterschiedlichen Verkehrsanteilen (in § 3 ermittelt).

Eine Region (Einzelstaat) ist zu einem bezüglich der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Art. 107

1) H. Haller, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips, a.a.O., S. 248.

Abs. 1 GG und bezüglich der Umsatzsteuer nach dem Finanzausgleichsgesetz[1] genau bestimmbaren Anteil an der aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanzierten Kostenunterdeckung der öffentlichen Nahverkehrsleistungen auf der Schiene beteiligt, diese aber sind in ihrem zurechenbaren Umfang, damit ihrem Wert, nicht gleich den aufgebrachten finanziellen Lasten. In einem solchen Fall wird dem Äquivalenzprinzip nicht entsprochen. Gerade weil die Regionen unterschiedlichen Nutzen aus dem Schienenpersonennahverkehr ziehen, ist die Anwendung des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt, das auf einen Vorteilsausgleich hinzielt. Die Anwendung dieses Prinzips sollte sich jedoch nicht an den regionalen Unterschieden in den Kosten oder der Kostenunterdekkung orientieren, wie in § 2.1. kurz begründet. Vielmehr sollte sie sich an den Verkehrsanteilen ausrichten, da diese Verkehrsanteile der Regionen (Länder) deren Anteile am Nutzen aus den Nahverkehrsleistungen auf der Schiene einigermaßen widerspiegeln. Ein den Verkehrsanteil einer Region bestimmender Faktor ist die Zahl der dort ansässigen Bürger, die von dem Nahverkehrsangebot auf der Schiene Gebrauch machen können. Da diese Zahl weitestgehend durch Streckenlänge und Siedlungsdichte vorgegeben ist, bleibt als variable Größe nur die finanzielle Belastung. Aus distributiven Gesichtspunkten sollte sie gleich dem Verkehrsanteil der Region sein.

Beim derzeitigen Finanzierungssystem werden die Bürger der Bundesrepublik - abgesehen von dem im konkreten Fall zu entrichtenden Fahrpreis - allein für die Bereitstellung der Nahverkehrsleistungen auf der Schiene in den verschiedenen Regionen über die Defizitabdeckung durch Steuern unterschiedlich belastet. Das aber ist bei Leistungen im Rahmen der Daseins-

1) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969, BGBl. I, S. 1432.

vorsorge mit der ihr zugrunde liegenden distributiven Vorstellung nicht vereinbar. Denn sie beinhaltet auch die Forderung, im Falle der Bereitstellung von Leistungen, deren Produktion unrentabel und damit privatwirtschaftlich nicht erreichbar ist, durch den Staat, die "Grundbelastung" pro "Versorgungseinheit" für alle gleich zu gestalten, und nicht finanzielle Vor- oder Nachteile von der geographischen Situation des einzelnen abhängig zu machen.

Tabelle VIII[1]

Verkehrsanteile (Sp. 1) und Steueranteile (1970) (Sp. 2) und Anteile an der Umsatzsteuer (Sp. 3)

Land	1 v.H.	2 v.H.	3 v.H.
Schleswig-Holstein	3,7	2,6	4,2
Niedersachsen	10,6	7,9	11,6
Nordrhein-Westfalen	19,3	31,1	28,0
Hessen	11,8	10,6	8,9
Rheinland-Pfalz	8,8	4,5	6,0
Baden-Württemberg	14,6	16,1	14,6
Bayern	27,6	14,6	17,3
Saarland	2,2	1,4	1,8
Hamburg	0,8	7,3	2,9
Bremen	0,6	1,8	1,2
Berlin	-	2,1	3,5
	100,0	100,0	100,0

1) Gemäß § 2 Abs. 4 i.V.m. § 11 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist Berlin in die Finanzausgleichsregelung des Art. 107 GG insoweit einbezogen, als dieser den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern betrifft. § 11 Abs. 1 des o.g. Gesetzes schließt Berlin bis auf weiteres vom horizontalen Finanzausgleich aus. Für die Untersuchung ist die Teilnahme Berlins am vertikalen Finanzausgleich von Bedeutung.

Durch die Gegenüberstellung in Tabelle VIII wird deutlich, daß einige Länder gemäß ihren Steueranteilen in höherem, andere in einem geringeren Maße an der Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr beteiligt sind als ihrem Verkehrsanteil entspricht. Es liegt zudem eine Beeinträchtigung des bestehenden horizontalen Finanzausgleichs vor, nach dem ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern stattfinden soll. Zur Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs wird nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes unter Zugrundelegung der jeweiligen Einwohnerzahl der Länder deren sog. Steuerkraftmeßzahl ermittelt und danach festgestellt, welche Länder über (ausgleichsverpflichtete) und welche Länder unter (ausgleichsberechtigte) ihrer sog. Ausgleichsmeßzahl liegen. Durch ein System von Ausgleichszuweisungen zu Lasten der ausgleichsverpflichteten und zugunsten der ausgleichsberechtigten Länder wird erreicht, daß die Einnahmen pro Einwohner (Steuern $\pm$ Ausgleichszuweisungen) in jedem Bundesland annähernd gleich sind. Der horizontale Finanzausgleich führt jedoch nicht zu einer Nivellierung; denn er soll die natürlichen Unterschiede der Finanzkraft der Länder nicht völlig beseitigen, sondern nur mildern[1]. Um so mehr gewinnt die Tatsache Bedeutung, daß möglicherweise ausgleichsberechtigte für ausgleichsverpflichtete Länder - im Verkehrsbereich - Lasten tragen, daß überhaupt zwischen den Ländern außerhalb des Finanzausgleichs Lastenverschiebungen stattfinden. Das System des horizontalen Finanzausgleichs wird also konterkariert, wenn die Erstellung zurechenbarer Bundes-

1) K. Vogel, P. Kirchhof, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107, Anm. C 3 a, Randnr. 50, führen dazu aus: "Der Finanzausgleich darf daher nicht die Finanzkraft der Länder nivellieren, ihre Leistungsfähigkeit entscheidend schwächen; er muß ihnen zumindest einen Teil ihrer finanzwirtschaftlichen Erfolge belassen."

leistungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich erfolgt und nicht dem jeweiligen Anteil an dem dem Bund zustehenden Teil der Steuern entspricht. Es geht hier nicht darum, die Verkehrsleistungen gleich zu verteilen, sondern eine dem jeweiligen Anteil dieser Verkehrsleistungen entsprechende Belastung der Länder zu erreichen. Wenn schon der horizontale Finanzausgleich keine Nivellierung herbeiführt - um den Ländern zumindest einen Teil ihrer finanzwirtschaftlichen Erfolge zu belassen -, sollten erst recht Lastenverschiebungen beseitigt werden, die von dem Berechnungsverfahren des Finanzausgleichs nicht erfaßt werden, so daß die Nivellierungsgrenze in Wirklichkeit überhaupt nicht erreicht ist.

Die in Tabelle VIII gezeigten Differenzen zwischen empfangenen Leistungen und "geleisteten Zahlungen" bringen einige Länder um einen Teil ihrer finanzwirtschaftlichen Erfolge. Bei anderen werden diese vergrößert, da sie nicht so hohe Ausgaben für die Vorhaltung substitutiver Verkehrsmittel zu tätigen haben.
Da hier regional radizierbare Leistungen erbracht werden, liegt es nahe, die Verteilung der Lasten nach dem Äquivalenzprinzip vorzunehmen.

2. Regionaler Vorteilsausgleich

Vor dem Hintergrund des bestehenden horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften erscheint die unterschiedliche Versorgung mit Nahverkehrsleistungen durch die Bahn signifikant[1].

---

1) H. Haller, Die Steuern, S. 38, vertritt die Auffassung, daß ein strenger horizontaler Finanzausgleich "Voraussetzung für die Anwendung des Äquivalenzprinzips im regionalen (lokalen) Sinn" ist, bezieht das aber auf ein einheitliches Abgabensystem im Gesamtstaat bei regional unterschiedlichem Leistungsniveau. "Der Leistungsempfang darf nicht abhängig sein von der zufälligen Lage des Wohnsitzes."

Die Regionen, in denen höhere Verkehrsleistungen erbracht werden als der finanziellen Belastung entsprechen, sind bevorzugt, weil ihnen die Erstellung eigener Verkehrseinrichtungen - mit eigener Finanzierungslast - entweder weitgehend erspart bleibt oder sich zumindest reduziert. Sie haben also einen Vorteil gegenüber Ländern, in denen nur geringe Nahverkehrsleistungen durch die Bahn erbracht werden.

Da aber die Gesamtsumme der Kostenunterdeckung auf alle Länder mittelbar verteilt ist, einige gemessen am Verkehrsanteil, zu wenig beitragen, andere zu viel, entstehen Vorteile bei den einen, die zu Lasten der anderen gehen.

Selbst wenn bei einem Vorteilsausgleich einige Länder einen Positivsaldo haben, so widerspricht das nicht dem Grundsatz der Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat, genau so wenig wie ein Negativsaldo bei anderen es tut, denn der jeweilige Umfang der Nahverkehrsleistungen der Bahn beeinflußt die Höhe der Aufwendungen für substitutive Verkehrseinrichtungen und damit die Finanzmasse, die den Ländern die Möglichkeit eröffnet, Versorgungseinrichtungen im übrigen zu schaffen.

§ 5 Verkehrsorientierte Lastenverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs

Zu dem Erfordernis der Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips auf die vorgegebene Situation müssen - um eine verkehrsorientierte Lastenverteilung zu erreichen - weitere Voraussetzungen gegeben sein. Eine horizontale Umverteilung der Lasten verlangt zuvor die Beantwortung der Frage, ob die Aufgabenverantwortung für die Nahverkehrsleistungen der Bahn nicht eine solche der Länder ist.

Bei positiver Beantwortung hätte das zwar zur Folge, daß sie sich für die in ihrer Region erbrachten Leistungen - gemäß ihrem Verkehrsanteil an der Gesamtsumme der in der Bundesrepublik von der Bahn erbrachten Nahverkehrsleistungen - mit einer diesem Anteil entsprechenden Zahlung an der Kostenunterdekkung, die bei dem Verkehrsträger entsteht, zu beteiligen hätten, aber es bestünde die Möglichkeit einer Neufestsetzung der Steueraufkommensanteile der Gesamtheit der Länder im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs.

Eine Neufestsetzung der Anteile der Einkommen- und Körperschaftsteuer scheidet zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus, da diese gerade auf Grund einer Verfassungsänderung (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG) Bund und Ländern je zur Hälfte zugesprochen sind[1]. Das "Ventil", das Spannungen zwischen den Gebietskörperschaften "entweichen läßt"[2], ist seit der Finanz-

1) K. Vogel, H. Walter, BK, Art. 106 Anm. C 4 b, Randnr. 53; der Abzug des Gemeindeanteils ist hier unerheblich, da es nur auf die Verteilung der Finanzmasse zwischen Bund und Ländern ankommt.

2) Müller, Hans, Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, AÖR 83 (1958), S. 39.

reform von 1969 nicht mehr die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern hat sich nun durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer in das Verbundsteuersystem auf das Aushandeln der Anteile an dieser Steuer verlagert.

Es muß als sachgerechte Lösung angesehen werden, wenn das Finanzausgleichssystem nicht insgesamt verfassungsrechtlich festgeschrieben ist, sondern den fortwährenden gesellschaftspolitischen und ökonomischen Veränderungen Rechnung tragen kann[1]. Einwände gegen eine allzu weit gehende verfassungsrechtliche Normierung sind daher durchaus berechtigt[2].

Nach der Finanzreform von 1969 ist das vertikale Beteiligungsverhältnis an den Umsatzsteuereinnahmen für zukünftige Regelungen offengehalten, wobei der Verknüpfung der finanziellen Lasten mit der Trägerschaft öffentlicher Aufgaben (Art. 104a Abs. 1 GG) besondere Bedeutung zukommt.

Die primäre Fragestellung muß sich darauf konzentrieren, wem die Nahverkehrsaufgaben zuzuordnen sind, dem Bund als Zentralstaat oder den Ländern als Gliedstaaten.

---

1) Troeger-Gutachten, Tz. 53. Dort wird die materielle Reformbedürftigkeit des damals geltenden Steuerverteilungssystems festgestellt und inhaltlich darüber hinausgehend ausgeführt, daß die Vorschriften des Finanzverfassungsgesetzes von 1955 zwar einen Fortschritt gegenüber früheren Regelungen bedeuten mögen, aber die Frage offen bleibe, "ob damit eine optimale, den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft genügende Lösung gefunden wurde."
H. Müller, Zur Problematik des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 39; Bickel, Wilhelm, Art. "Der Finanzausgleich" in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., Tübingen 1956, S. 750;
Höpker-Aschoff, Hermann, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, AÖR 75 (1949), S. 326.

2) Hettlage, Karl M., Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 14 (1956), S. 16.

Trifft die Länder - infolge ihrer Aufgabenverantwortung - die Kostentragungspflicht, enthebt das den Bund nicht jeglicher finanzverfassungsrechtlicher Verpflichtung; denn "in seiner Eigenschaft als Finanzausgleichsgesetzgeber ist er gehalten, die Unterverbände zur Leistung dieser Ausgabe zu befähigen, und zwar in der Weise, daß er die Steuerausstattung der Unterverbände entsprechend erhöht"[1].

1) Patzig, Werner, Der "allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz" des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes, AÖR 86 (1961), S. 249.

Dritter Abschnitt

Genese und Grundlagen der staatlichen Aufgabenverteilung im Eisenbahnverkehr

Die Finanzierungslast des Nahverkehrs ergibt sich nicht unmittelbar aus einer gesetzlichen Bestimmung. Die Verfassung enthält zwar Vorschriften über die Verteilung der Ausgaben als Folge der Aufgabenverantwortung, jedoch wird in allen Fällen davon ausgegangen, daß über die Zuordnung der Aufgabe bereits entschieden ist. Es bleibt aber offen, welche Aufgaben generell vom Staat wahrgenommen werden sollen, wenngleich die Begriffe "Allgemeines Wohl" und "Öffentliches Interesse" den politisch-Handelnden eine vage Entscheidungshilfe bieten[1]. Die Vermeidung eines gesetzlich festgelegten enumerativen Staatsaufgabenkatalogs eröffnet damit - durchaus beabsichtigt - einen durch die Gemeinwohlklauseln begrenzten Entscheidungsspielraum[2]. Konsequenterweise hat der Gesetzgeber eine explizite Definition des Aufgaben-

1) Del Vecchio, Giorgio, Über die Aufgaben und Zwekke des Staates, AÖR 88 (1963), S. 254, sieht im Staat das Organ, dessen ganze Tätigkeit auf das "hohe Ziel des allgemeinen Wohls" ausgerichtet ist.

2) Krawietz, Werner, Unbestimmter Rechtsbegriff, Öffentliches Interesse und gesetzliche Gemeinwohlklauseln, in: Der Staat 11 (1972), S. 355, weist zu Recht darauf hin, daß "angesichts der Überfülle von pro futuro denkbaren möglichen Verhaltensweisen, deren Komplexität ... sich kaum übersehen ... läßt", es in der Tat kaum möglich erscheint, "die staatliche Gemeinwohlfunktion von Verfassungs wegen (etwa durch Umschreibung von Staatsaufgaben...) ex ante so zu bestimmen", daß dadurch eine "ein für allemal definierte, operationale Grundlage für alle künftigen ... Entscheidungen" geschaffen wäre. Schnur, Roman, Gemeinwohl und Öffentliches Interesse, S. 63, hebt hervor, daß die Gemeinwohlklauseln als verbindliche Verhaltensrichtlinien nicht sehr geeignet sind, andererseits aber (S. 70) dazu zwingen, die Entscheidung zu begründen, um ihre Kontrolle zu ermöglichen und so purem Dezisionismus entgegenwirken.

begriffs in Art. 104a Abs. 1 GG vermieden[1] und nur hervorgehoben, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter "voller Wahrung des föderativen Staatsaufbaus" verbessert werden müsse[2].

1) Erichsen, Hans-Uwe, Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis, S. 37, der das für einen Widerspruch zu einem erklärten "Hauptziel" des Finanzreformgesetzes hält und sich dafür auf BT.Drucks. V/2861, S. 11, Tz. 12, beruft.

2) Vgl. Entwurf der Bundesregierung zum Finanzreformgesetz, BT.Drucks. V/2861, S. 11, Tz. 8, 9, 12.

§ 6 Personenverkehr in Haushalt und Finanzwirtschaft des Staates

Der Begriff "öffentliche Aufgabe", so wie er zur Interpretation des Art. 104a Abs. 1 GG herangezogen worden ist, erscheint für eine nähere Bestimmung der Staatsaufgabe zu undifferenziert. Wenn die verfassungsrechtliche Finanzierungsregel auf den Nahverkehr Anwendung finden soll - eine andere ist nicht ersichtlich -, so muß es sich dabei um eine Aufgabe handeln, deren Wahrnehmung nicht der Privatinitiative überlassen werden kann, da sie dann entweder gar nicht oder nicht in ausreichendem Umfang durchgeführt würde. Andererseits ist eine Aufgabe aber schon dann "öffentlich", wenn auch ihre private Erledigung staatlicher Überwachung unterliegt. Das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung kann je nach Intensität mehrere Stadien der Einflußnahme erreichen; so kann außer der schlichten Überwachung der Durchführung diese auch durch Richtlinien geregelt werden. Es wird auch die Meinung vertreten, zu einer Staatsaufgabe werde eine Aufgabe erst dann, wenn sie von staatlichen Behörden unmittelbar oder von staatsabhängigen Rechtsträgern wahrgenommen wird[1].

Zwar bestimmt das öffentliche Interesse den Grad der staatlichen Einflußnahme auf die Aufgabenerfüllung, hieraus kann indes nicht der Schluß gezogen werden, ein hohes öffentliches Interesse an der Erledigung bestimmter Aufgaben lasse sie automatisch zu Staatsaufgaben werden, also in staatliche oder staatsabhängige Regie übergehen. Die Übernahme von Aufgaben durch unmittelbare oder mittelbare staatliche Institutionen setzt voraus und ist gleichzeitig legitimiert durch das Unvermögen der nach dem Subsidiaritätsprinzip für die Erledigung primär zuständi-

1) Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Hans Carl Nipperdey, Bd. II, S. 879.

gen übrigen gesellschaftlichen Institutionen. Der Begriff "Unvermögen" wird hier bewußt gewählt, weil er die Erörterung auf die Fälle begrenzt, in denen keine grundsätzliche gesellschaftspolitische Diskussion mehr darüber stattfindet, ob eine Maßnahme im öffentlichen Interesse liegt, also - bei der Bereitstellung öffentlicher Güter - der Eingriff in die Konsumentenpräferenzen überhaupt erwünscht ist[1].

1. Eisenbahnverkehr und staatliche Aktivität

Bei einer beabsichtigten funktionalen Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr und ihrer gesonderten finanziellen Behandlung wäre zu bedenken, inwieweit für eine solche Lösung auf Ansätze in der historischen Entwicklung des Eisenbahnwesens in Deutschland oder anderen Ländern mit vergleichbarer staatspolitischer Situation zurückgegriffen werden kann.

a) Entwicklung des Eisenbahnwesens in Deutschland ab 1835

Ein Blick auf die Beziehung der Staaten zu den Eisenbahnen im vorigen Jahrhundert zeigt, daß die Entwicklung durchaus nicht einheitlich verlaufen ist. Unter den deutschen Einzelstaaten nimmt Preußen eine besondere Stellung ein, weil sich hier das Verhältnis des Staates zu den Bahnen abweichend von den übrigen vollzogen hat. Die Erkenntnis, daß man es bei der 1830 in England von Liverpool nach

1) Es ist nicht notwendig, hier auf die Problematik des möglichen Widerstreites von Individual- und Gesamtinteresse näher einzugehen, vgl. dazu Ryffel, Hans, Öffentliche Interessen und Gemeinwohl, in: Wohl der Allgemeinheit und Öffentliche Interessen, S. 13 - 31. Auf die Schwierigkeiten, die Individualinteressen in bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter zu koordinieren, hat Arrow, Kenneth J., in Social Choice and individual Values, New York 1963, mit der Begründung hingewiesen, daß eine widerspruchsfreie Gesamtwertung bei einer großen Zahl disparater Wertpositionen nicht gewährleistet sei.

Manchester gebauten Schienenbahn mit einem Verkehrsmittel zu tun habe, das nicht nur für privatwirtschaftliche, sondern auch staatliche, hier in erster Linie militärische Belange, von größerem Interesse sein könnte, brach sich in Preußen und auch in Sachsen nur langsam Bahn. Die preußische Staatsregierung versagte demzufolge auch 1835 einem Projekt der Stettiner Kaufmannschaft, die beschlossen hatte, eine Eisenbahnverbindung zwischen Berlin und Stettin herzustellen, jede finanzielle Unterstützung.
Der preußische Handelsminister Rother empfahl zu dieser Zeit dem preußischen König, den Eisenbahnprojekten keinerlei finanzielle Unterstützung zu gewähren oder gar auf Staatskosten Schienenwege herstellen zu lassen. Er betonte dabei, daß die vorhandenen Chausseen und Wasserstraßen zwischen Berlin und Stettin voll ausreichen, um die Transportbedürfnisse zwischen beiden Städten zu befriedigen[1].

Die Gesellschaft unter der Bezeichnung "Berlin-Stettiner-Eisenbahngesellschaft" hatte bei der Beschaffung des Aktienkapitals Schwierigkeiten, und die Pläne ruhten zunächst[2]. Sie erhielt 1837 bei der Genehmigung dieser "Versuchsstrecke" das Recht bewilligt, die für den Bau der Betriebsanlagen notwendigen Grundstücke gegebenenfalls auch im Wege der Enteignung zu beschaffen, so wie es "für die öffentlichen Wege" galt[3].

Die 1837 begonnene und 1838 fertiggestellte Bahnlinie, die im übrigen ausschließlich lokale Bedeutung hatte, übertraf mit ihren Verkehrszahlen alle

---

1) Sarter, Adolf, Die Reichseisenbahnen, Mannheim 1920, S. 1.

2) Am 10. Juli 1836 erhielt die Gesellschaft aber durch Kabinettorder unter den damals üblichen Bedingungen eine bis zum 1. Februar 1837 befristete Konzession für die Aufstellung der Statuten und die Zeichnung des Aktienkapitals.

3) Ottmann, Karl, Berlin und seine Eisenbahnen bis zur Jahrhundertwende, in: Archiv für Eisenbahnwesen 74 (1964), S. 298 f.

Erwartungen. Daß inzwischen auch die Regierung die Bedeutung der Eisenbahn erkannt hatte, zeigte sich u.a. in dem Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. Nov. 1838[1] und auch darin, daß zur Vollendung dieser Bahn 500 000 Taler vom Staat zur Verfügung gestellt worden waren.

Dem Gesetz vom 3. Nov. 1838 kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als es sich zwar für das Privatbahnsystem entschied, aber andererseits auch darin deutlich wurde, daß Schienenwege als eine Art "Kunststraßen", also als Bestandteil der Infrastruktur primär Aufgabe des Staates zu sein hatten. Den Gesellschaften wurde zumeist mit der Konzessionserteilung das Enteignungsrecht und damit ein an sich staatliches Privileg verliehen. Die Delegation des Rechtes an die Eisenbahngesellschaften, Schienenstraßen zu bauen, wurde damit begründet, daß die Aufnahme der zum Bau notwendigen Anleihen zum damaligen Zeitpunkt ein besonderes staatspolitisches Problem darstellte. Solche Anleihen konnten auf Grund königlicher Verpflichtung nur mit Zustimmung der Volksvertretung aufgenommen werden, wobei sowohl über diese Volksvertretung selbst, als auch über das ihr zustehende Anleihebewilligungs- und Budgetrecht keine Einigkeit bestand[2]. Stand man aber den Aktiengesellschaften im allgemeinen als einem "novum" schon mit großem Mißtrauen gegenüber, so erst recht denjenigen, die einen Teil des öffentlichen Wegenetzes herstellten. Durch Staatsministerialerlaß vom 30. Nov. 1838 wurde ein Verfahren geschaffen, das neben der besonderen staatlichen Genehmigung für Aktiengesellschaf-

1) G.S. S. 505.
Es war hierin u.a. festgelegt, daß die Eisenbahngesellschaften an die Staatskasse Entschädigungen zu zahlen hatten, um den Verlust abzudecken, der sich durch ihre Verkehrsleistungen für das Transportwesen des staatlichen Postregals ergab.

2) K. Ottmann, Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt, in: Archiv für Eisenbahnwesen 75 (1965), S. 2.

ten allgemeiner Art die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte von einer Konzession abhängig machte, mit der noch weitergehende Bedingungen und Auflagen verbunden waren. Für diese "Actiengesellschaftsbahnen"[1] wurden besondere Formen der Haushaltsplanung und Rechnungslegung entwickelt, die den späteren Budgetgrundsätzen des Staates weitgehend entsprachen[2].

b) Behandlung der Eisenbahnfrage durch die deutsche Nationalversammlung

Grundsätzlich anders war die Situation im Jahre 1849, da die Nationalversammlung für das Eisenbahnwesen großes Interesse zeigte. Zwar waren in Preußen und Sachsen überwiegend Privatgesellschaften mit der Durchführung des Eisenbahnverkehrs betraut, während sich in Baden, Bayern, Braunschweig, Hamburg, Oldenburg und Württemberg der Staat diese Aufgabe vorbehalten hatte, aber das Reich wollte seine Interessen gegenüber den Einzelstaaten gewahrt wissen.

Im Entwurf der Reichsverfassung von 1849[3] war demzufolge dem Reich die Oberaufsicht und das Recht der Gesetzgebung über die Eisenbahnen und deren Betrieb übertragen, soweit es der Schutz des Reiches oder das Interesse des allgemeinen Verkehrs verlangte. Außerdem konnten Eisenbahnen vom Reich auch in den Gebieten der Einzelstaaten, selbst gegen deren Willen, bei Zahlung einer Entschädigung errichtet und betrieben werden[4]. Neben der Eisen-

1) Wagner, Adolph, Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 1. Theil, Leipzig 1883, § 270, S. 668.

2) Im Zusammenhang mit der Einführung der kameralistischen Rechnungsmethode wurde u.a. auch das Bruttoprinzip eingeführt, das mit geringfügigen Modifikationen heute noch bei der Deutschen Bundesbahn üblich ist.

3) RGBl. 1849, S. 101.

4) Artikel IV, §§ 28 - 30, des Entwurfs der Verfassung von 1849.

bahnpolitik der Einzelstaaten war eine selbständige Reichseisenbahnpolitik beabsichtigt. Zwar blieb dieser Verfassungsentwurf ohne Geltung, aber er hat in wesentlichen Punkten die Gestaltung der Artikel über das Eisenbahnwesen in der Reichsverfassung von 1871 beeinflußt.

In Preußen wurde 1846 der "Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen" gegründet, der zum ersten Mal einheitliche Bestimmungen zur Personen- und Güterbeförderung herausgab und technische Vorschriften aufstellte, die für alle Bahnen maßgebend waren. Die Krise der Jahre 1846/47 hatte sich ungünstig auf die vielen kleinen Eisenbahnunternehmungen ausgewirkt, weil private Investoren wenig geneigt waren, Aktien zu zeichnen, deren Rendite unsicher war. Daher sah sich die preußische Regierung genötigt, die sog. Ostbahn erstmalig als Staatsbau auszuführen, da selbst erhöhte Vergünstigungen nicht mehr ausreichten, von privater Seite das notwendige Kapital zu beschaffen. Nachdem dieser erste Schritt zum Staatsbahnbau getan war, kam man 1848 zu dem Ergebnis: "für die Zukunft den Eisenbahnbau, insoweit solches nicht durch besondere, in Beziehung auf eine spezielle Bahn obwaltende Rücksichten ausnahmsweise als zweckmäßig erscheinen sollte, ferner nicht mehr der Privatindustrie zu überlassen, sondern die zur Vervollständigung des preußischen Eisenbahnnetzes noch fehlenden und ebenmäßig die etwa künftig als ein Bedürfnis sich herausstellenden Eisenbahnen selbst für Rechnung des Staates zu bauen"[1]. Das hatte zur Folge, daß es von dieser Zeit an in Preußen das sog. "gemischte System" von Privat- und Staatsbahnen gab. Bei den in Schwierigkeiten geratenen Privatbahnen ließ sich die Regierung für ihre finanzielle Unterstüt-

1) Sax, Emil, Die Verkehrsmittel, Bd. 3, Die Eisenbahnen, Berlin 1922, S. 468.

zung die Betriebsführung übertragen und forderte einen Anteil am Gewinn. Außerdem sicherte sie sich vertraglich die Zustimmung der Gesellschaft zum jederzeitigen Erwerb der Aktien zum Nennwert in den Fällen, in denen "vinculirte" Namensaktien ausgegeben worden waren. Diese bedurften bei ihrer Übertragung aus Gründen der Sicherung der Restforderung der Zustimmung der Gesellschaft, da der Nennwert der Aktie - wie damals häufig vorkommend - von dem Aktionär nicht voll bezahlt worden war, obwohl sie bereits an der Börse gehandelt wurde. Die Zustimmung zum Erwerb der Aktie war der Regierung - rechtlich getrennt von dem Börsengeschäft - vertraglich dann erteilt, wenn sie die Restforderung an die Gesellschaft bezahlte.

Ein Gesetz vom 30. Mai 1853 sah vor, den schrittweisen Erwerb aller Privatbahnen herbeizuführen. Es bestimmte, die in Ausführung des § 39 des Eisenbahngesetzes von 1838 erhobene Eisenbahnabgabe zum Ankauf der Privatbahnen zu verwenden[1], wurde aber am 21. Mai 1859 wieder aufgehoben[2].

In den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts war die liberale Grundhaltung im Vordringen. Die Entfaltung des ökonomischen Liberalismus bestimmte die wirtschaftliche Entwicklung in dieser Zeit. Kennzeichnend für die gesamte Entwicklung war, daß die rational-wissenschaftliche Betrachtungsweise in ihrer Anwendung auf die Wirtschaft immer mehr ausgebildet wurde[3]. Die preußische Volksvertretung entschied

---

1) Gesetz, die von den Eisenbahnen zu entrichtende Abgabe betreffend vom 30. Mai 1853, G.S. S. 449.

2) Gesetz, wegen Abänderung des Gesetzes vom 30. Mai 1853, betreffend die von den Eisenbahnen zu entrichtende Abgabe, und wegen Verwendung der Zinsen von den Amts- und Zeitungs-Kautionskapitalien vom 21. Mai 1859, G.S. S. 243.

3) Lütge, Friedrich, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 3. Aufl., Berlin 1966, S. 476.

sich in ihrer Mehrheit für die Konzessionierung von Konkurrenzbahnen. Mit dem Aufschwung der gewerblichen Wirtschaft durch das Aufkommen der modernen Industrie wurde auch ein umfassendes Eisenbahnnetz geschaffen, welches den Massenabsatz und damit die Massenproduktion ermöglichte. Die mit dem neuen Verkehrsmittel geschaffene Beschleunigung des Nachrichtenverkehrs bewirkte gleichzeitig ein größeres Ausmaß an Markttransparenz.

c) Befugnisse des Reiches über die Eisenbahnen nach der Verfassung von 1871

Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 enthielt einen gesonderten Abschnitt über das Eisenbahnwesen (Art. 41 - 47). Diese Bestimmungen waren im Kern identisch mit denen des Verfassungsentwurfs der Nationalversammlung von 1849 (Art. VI, § 28 - 30).

Der wesentliche Inhalt der Bestimmungen ist folgender: Kraft eines Reichsgesetzes können Eisenbahnen, die im Interesse der Landesverteidigung oder des gemeinsamen Verkehrs nötig sind, unbeschadet der Landeshoheitsrechte das Gebiet der Länder durchschneiden oder werden für Rechnung des Reiches angelegt. Weiterhin ist in den Bestimmungen die Einheitlichkeit der technischen Einrichtungen wie auch die Kontrolle über das Tarifwesen durch das Reich geregelt.
Der den Abschnitt beschließende Artikel 47 lautet: "Den Anforderungen der Behörden des Reichs in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Vertheidigung Deutschlands haben sämmtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern."

Diese Artikel enthielten, abgesehen von den Befugnissen des Reiches, auf Grund militärischer Notwendigkeiten regelnd einzugreifen, nicht viel mehr

als ein überwiegend technische Probleme regelndes Programm und grobe Leitlinien für ein einheitliches Tarifwesen. Es wurde durch die Verfassung nur der große Rahmen abgesteckt und die Vereinheitlichung auf das Notwendigste beschränkt, um der Entwicklung auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens den nötigen Spielraum zu geben und die Landeshoheit der Einzelstaaten nicht zu stark zu beeinträchtigen.

Zur Durchführung dieser Verfassungsbestimmungen aber fehlte es an einem Gesetz, das dem Reich die Befolgung seiner Anordnungen sicherte, und an einem Organ, das die zwischenstaatlichen Regelungen durchsetzte. Daher wurde im Jahre 1873 zunächst ein Reichseisenbahnamt geschaffen[1], welches aber ohne ein Reichseisenbahngesetz keine führende Stellung erringen konnte; damit ging auch die Hoffnung Bismarcks, durch dieses Organ eine Vereinheitlichung der deutschen Bahnen zu erreichen, nicht in Erfüllung[2]. Das Projekt, die Vereinheitlichung der deutschen Bahnen durch Übertragung der preußischen als erste auf das Reich voranzutreiben, scheiterte 1876 am Widerspruch der Bundesstaaten, weil eine Stärkung des Reichs auf ihre Kosten verhindert werden sollte.

d) Preußische Verstaatlichungsaktion und Auswirkungen auf seinen Staatshaushalt

Preußen seinerseits wollte die als wesentlich erachteten Verkehrswege nicht mehr durch Privatgesellschaften herstellen und unterhalten lassen und leitete eine Verstaatlichungsaktion ein, die das bis dahin bestehende gemischte System (Privat- und Staatsbahnen) zum reinen Staatsbahnsystem überleitete. Ausschlaggebend war wohl die preußische Denk-

1) Gesetz, betreffend die Einsetzung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873, RGBl. II S. 164.

2) A. Sarter, Die Reichseisenbahnen, S. 5.

schrift aus dem Jahre 1879, die den allgemeinen Staatsbetrieb als Endziel in Aussicht nimmt: "Wann diese Entwicklungsphase des Eisenbahnwesens in den einzelnen Staaten eintritt, hängt von den Besonderheiten des Landes und der Staatsform, vom Maße des Bedürfnisses und davon ab, ob die Vorbedingungen für die Konzentration des Eisenbahnwesens in der Hand des Staates sich mehr oder weniger günstig gestalten"[1].

Die preußische Verstaatlichungsaktion erfolgte in der Zeit von 1879 - 1895 im wesentlichen durch Betriebs- und Eigentumsüberlassungsverträge. Durch diese Maßnahme wurde die wirtschaftliche und politische Macht des preußischen Staates zweifellos gestärkt und damit auch das Deutsche Reich weiter gefestigt. Andererseits war aber die vollständige Vereinheitlichung der Eisenbahnen solange gehemmt, wie Preußen seine Vormachtstellung aufzugeben nicht bereit war. Erst wesentlich später sollte die politische Umwälzung im Jahre 1918 diesen Weg eröffnen. Zunächst aber wurde mit dem Garantiegesetz[2] eine gesetzliche Regelung geschaffen, um sich zum einen über die finanzielle Situation der großen Eisenbahnunternehmen einen Überblick zu verschaffen, zum anderen war darin erstmalig eine Definition dessen enthalten, was unter Überschüssen der Eisenbahnverwaltungen verstanden werden sollte. Damit war genau der Betrag gemeint, um den die Einnahmen die ordentlichen Ausgaben überstiegen.
Der Begriff "ordentliche Ausgaben" wird aber nur dann verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Eisenbahnetat in ein "Ordinarium" und ein

1) E. Sax, Die Verkehrsmittel, Bd. 3, S. 172 f.

2) Gesetz, betreffend die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten vom 27. März 1882, G.S. S. 214.

"Extraordinarium" aufgeteilt war. Es war vorgesehen, Erweiterungsinvestitionen - also "Substanzvermehrung" - aus dem Extraordinarium, das im übrigen als "mit einer Anleihe gleichwertig" angesehen wurde[1], Erhaltungsinvestitionen dagegen aus dem Ordinarium zu finanzieren. Um den Diskussionen, ob eine geplante Maßnahme nun als Erhaltungs- oder Erweiterungsinvestition zu klassifizieren sei, in einem Teil der Fälle auszuweichen, einigte man sich später, unter Inkaufnahme möglicher betriebswirtschaftlicher Unrichtigkeit im Einzelfall, auf die Zweckmäßigkeitslösung, Ausgaben unter 100 000 Mark dem Ordinarium zuzurechnen, darüber hinausgehende dem Extraordinarium. Auf diese Weise konnte der Betrag der Überschüsse einigermaßen genau ermittelt werden. Diese "Überschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten" sollten gem. § 4 des Gesetzes - "soweit diese reich(t)en" - zur Tilgung der Staatseisenbahnkapitalschuld, die gem. § 2 des Gesetzes rückwirkend auf den 1. April 1880 mit ca. 1,5 Mrd Mark festgestellt worden war, verwendet werden.

Die Änderung der Tilgungsmodalitäten war in den folgenden Jahren Gegenstand mehrerer gesetzlicher Regelungen. Eine entscheidende Wandlung trat aber erst im Jahre 1903 ein, als beschlossen wurde, die stark schwankenden Überschüsse nicht mehr unmittelbar zur Tilgung zu verwenden, sondern einen sog. Ausgleichsfonds zu bilden[2]. Die Initiative dazu war vom Fi-

1) Kirchhoff, Hermann, Zur Neuordnung der preußischen Eisenbahn- und Staatsfinanzen, Münster o.J., S. 5.

2) Gesetz, betreffend die Bildung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung vom 3.Mai 1903. G.S. S. 155. Nach dem Gesetz, betreffend die Tilgung von Staatsschulden vom 8. März 1897, G.S. S. 43 - diese waren zu der Zeit hauptsächlich Eisenbahnschulden - war in § 3 schon vorgesehen, daß der "sich nach der Jahresrechnung" ergebende "Überschuß des Staatshaushalts ... im vollen Betrage zur weiteren Tilgung der Staatsschulden beziehungsweise Verrechnung auf bewilligte Anleihen" verwendet werden sollte.

nanzminister Miquel ausgegangen, der 1896 geäußert hatte: "Wenn wir einen Ausgleichsfonds aus den Überschüssen des einen Jahres reservieren für Defizitjahre, die nachkommen, so heißt das in der Tat und Wahrheit, wenn es auch nicht so genannt wird: Wir reservieren aus den Eisenbahnüberschüssen Beträge, welche denselben wieder zugute kommen in Zeiten, wo wir sonst nichts tun können"[1].

Die Verwaltung des Ausgleichsfonds war dem Finanzminister übertragen, der zugleich die Ausführung der gesetzlichen Regelungen zu überwachen hatte. Es sollte zunächst ein Dispositionsfonds in Höhe von 30 Mio Mark für die Eisenbahnverwaltung gebildet werden. Damit wurde ihr eine geschäftliche Bewegungsfreiheit auch in weniger ertragreichen Jahren ermöglicht. Weiter sollte der Ausgleichsfonds dazu dienen, rechnungsmäßige "Minderüberschüsse" der Eisenbahnverwaltung auszugleichen, soweit diese nicht durch Überschüsse im übrigen Staatshaushalt gedeckt würden. Letztlich sollte eine angemessene Substanzvermehrung der Eisenbahnanlagen daraus bezahlt werden.
Nicht Gesetz geworden ist eine Bestimmung des Entwurfs, wonach der Fonds in Schuldverschreibungen des Reiches oder der Einzelstaaten zinsbar angelegt werden sollte. Dabei hat die Überlegung eine Rolle gespielt, daß der Fonds nur in einer rückläufigen allgemeinen Konjunkturlage notleidend werden würde. Die Aussicht, gerade in einer solchen wirtschaftlichen Situation die notwendigen Geldbeträge durch Verkauf der Schuldverschreibungen am Kapitalmarkt beschaffen zu können, erschien nicht gesichert. Die Mittel des Fonds wurden daher teils bar, teils als Guthaben des Finanzministeriums bei der

1) K. Ottmann, Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt, in: Archiv für Eisenbahnwesen 75 (1965), S. 12.

Seehandlung in ihrer Funktion als preußische Staatsbank liquide gehalten.

Die Tatsache, daß die bei der Eisenbahnverwaltung nach kameralistischer Methode übliche Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben die tatsächliche Vermögenslage nicht deutlich machte, war mehrfach Gegenstand heftiger Kritik im Abgeordnetenhaus und in der Öffentlichkeit. Die Annahme aber, daß mit einem daraufhin entwickelten Bilanzschema einer breiten Öffentlichkeit wirklich Einblick in die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Eisenbahngesellschaft verschafft werden konnte, erwies sich als Irrtum. Der vorgelegte kaufmännische Abschluß, der auch eine Gewinn- und Verlustrechnung enthielt, war für einen Zweig staatlicher Haushaltswirtschaft erstellt und erschien den mit dem Wesen dieser Materie nicht Vertrauten den in der Privatwirtschaft erstellten Abschlußrechnungen vergleichbar. Kritik wurde von zwei Seiten geübt. Zum einen wendeten die Kenner der Materie ein, daß zwei an sich unvereinbare Dinge miteinander verbunden worden seien, kameralistische Haushaltsführung und kaufmännische Abschlußrechnung. Außenstehende dagegen versuchten sich ernsthaft mit dieser Bilanz auseinanderzusetzen, wobei häufig falsche Schlußfolgerungen unvermeidlich waren, weil die wahren wirtschaftlichen Aktivitäten der Eisenbahnverwaltung dennoch nicht erkennbar wurden[1].

Im Zusammenhang mit den Gedanken, die man sich um die wirtschaftlichen Aktivitäten der Eisenbahnverwaltung in dieser Zeit machte, muß auch der Vorschlag Kirchhoffs - des Direktors der Finanzabtei-

1) Das Festhalten an der Bilanz hat in späteren Jahren dazu geführt, daß auch von Wissenschaftlern Kritik geübt wurde. So Passow, Richard, Die Bilanz der preußischen Staatseisenbahnen, Stuttgart 1916, der eine ins Detail gehende sehr kritische Bilanzanalyse vorgenommen hat.

lung des preußischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten - genannt werden, mit dem er 1910 erhebliches Aufsehen erregte. Er war der Auffassung, daß eine Änderung der Verwendung der Eisenbahnüberschüsse auch auf das wirtschaftliche Verhalten der Eisenbahnverwaltung selbst nicht ohne Einfluß bleiben würde.

"Gerade bei Staatsbetrieben ist es schwierig, den Geist der Wirtschaftlichkeit anzufachen und lebendig zu erhalten. Während die Privatwirtschaft sich von selbst revidiert und korrigiert durch das von ihr vertretene Sonderinteresse, welches sich in Gestalt von Jahresdividenden und anderen Dingen vor aller Welt feinfühlich bemerkbar macht, fehlt es dem Staatsbetriebe, wenn er in dem übrigen Haushalt des Staates aufgeht an solchen greifbaren Kennzeichen und Anregungen. ... Dieses Aufgehen in die Gesamtheit des Staates ist taktisch nicht richtig. Die Besorgnis, eine Betriebsverwaltung könnte sich durch eine getrennte Wirtschaftsführung nicht mehr als ein Glied des gesamten Staatskörpers betrachten, ist nicht so groß wie die, daß eine solche Verwaltung durch ihr Aufgehen in die Gesamtheit des Staates sich nicht anders fühlt, wie die regiminellen Staatsverwaltungen (Justiz und Regierung) mit ihren gegebenen festen Verhältnissen, und daß sie deshalb die wirtschaftliche Seite bei sich weniger entwickeln kann"[1].

Kirchhoff, der seiner Studie auch Gesetzesvorschläge als parlamentarische Diskussionsgrundlage beifügte, konnte sich mit seinen Vorstellungen nicht durchsetzen. Im Zeitpunkt ihres Vorbringens absorbierten andere politische Ereignisse die parlamentarische Aktivität, so daß die Probleme um die

1) H. Kirchhoff, Zur Neuordnung der preußischen Eisenbahn- und Staatsfinanzen, S. 32 f.

Eisenbahnverwaltung mehr in den Hintergrund traten.

Mit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges war das öffentliche Interesse auf andere Bereiche konzentriert, so daß in der Behandlung finanzwirtschaftlicher Fragen der Eisenbahnverwaltung eine völlige Pause eintrat. Die Bedeutung der Eisenbahn lag nun mehr im tatsächlichen Bereich, nämlich der reibungslosen Durchführung kriegswichtiger Transporte[1].

2. Vereinheitlichungsbestrebungen vor und während des Ersten Weltkrieges

Kirchhoff hat aber auch für die Vereinheitlichung der deutschen Eisenbahnen erhebliche Bedeutung erlangt. Mit einer Reihe von Veröffentlichungen[2] zu diesem Problem veranlaßte er 1916 das Abgeordnetenhaus, die Reichseisenbahnfrage zu diskutieren. Das war der Anstoß für einen in der Folgezeit immer stärker werdenden Druck des Parlaments im Hinblick auf eine Vereinheitlichung des Eisenbahnwesens[3]. Von der Volkspartei wurde 1917 an den Reichstag der Antrag gerichtet, den Reichskanzler zu ersuchen, durch eine Fachkommission eine Denkschrift

---

1) Die enorme Kräfteanspannung führte zu einem totalen Zusammenbruch des technischen Apparates, dazu brachte der Verlust des Krieges und die damit verbundene politische Umwälzung die Finanzlage der Eisenbahnen völlig aus dem Gleichgewicht. Vgl. besonders die vom Reichsverkehrsministerium herausgegebene Schrift "Die deutschen Eisenbahnen 1910 - 1920", Berlin 1923.

2) Schon 1911 hatte er in einer Studie über "Die Deutsche Eisenbahngemeinschaft" einen Zusammenschluß aller deutschen Eisenbahnverwaltungen verlangt.
ders., Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens, Stuttgart 1913; Der Bismarcksche Reichseisenbahngedanke, Stuttgart/Berlin 1916; Die Reichsbahn, Stuttgart 1917.

3) Dazu A. Sarter, Die Reichseisenbahnen, S. 10, 11.

über die voraussichtlichen finanziellen und wirtschaftlichen Wirkungen und Ergebnisse einer Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens vorlegen zu lassen.

Vom Bundesrat wurde beschlossen, einem Reichstagsbeschluß vom 27. März 1917 zu entsprechen und eine Fachkommission einzusetzen, wobei der Vorsitz vom Präsidenten des Reichseisenbahnamtes übernommen werden sollte, außerdem sollte der Kommission das notwendige Arbeitsmaterial von den Bundesregierungen vorbereitet, zusammengestellt werden. Eine solche Beschlußformulierung war aber geeignet, den Zusammentritt der Kommission faktisch zu verhindern. Sie erlangte praktisch keine Bedeutung.

Dennoch kam es zu Verhandlungen zwischen Bundesländern über Eisenbahnangelegenheiten.
Württemberg trat an Preußen heran, um mit ihm eine Betriebs- und Finanzgemeinschaft zu bilden, wie sie schon zwischen Preußen und Hessen bestand. Die schon weit fortgeschrittenen Verhandlungen, in die auch Baden mit einbezogen werden sollte, wurden aber nicht weiter fortgeführt, da Preußen, um die Einsetzung der Fachkommission und die drohende "Verreichlichung" zu vermeiden, die Vereinheitlichung der deutschen Eisenbahnen mit dem "Heidelberger Programm"[1] selbst in die Hand nahm. Zwar sollte eine Vereinheitlichung in Teilbereichen stattfinden, aber der föderative Charakter des deutschen Eisenbahnwesens sollte auf jeden Fall

1) Das Programm, das seinen Nahmen wegen der im Juli 1918 in Heidelberg abgehaltenen Schlußkonferenz erhielt, sah folgendes vor: 1. Einheitliche Bedienung und Leitung des Verkehrs, 2. Gegenseitige Betriebsaushilfe, 3. Einheitliche Dienstvorschriften, 4. Einheitliche Fahrzeugbauarten, 5. Gemeinsame Beschaffung, sofern gewünscht, 6. Gleichartigkeit der Geschäftsorganisation und des Personalwesens, 7. Möglichkeit des Beamtenaustausches, 8. Einrichtung einer Bundeskasse zur Verwaltung der Gelder für die Vereinheitlichung und Errichtung einer Bundesgeschäftsstelle.

erhalten bleiben. Die Verhandlungen wurden dann im Oktober 1918 wegen der sich verschlechternden politischen Lage Deutschlands abgebrochen.

§ 7 Übertragung der Verkehrshoheit auf das Reich

Mit dem Ausgang des Ersten Weltkrieges war die Vormachtstellung Preußens gebrochen. Die dringend erforderliche Stärkung der Reichsgewalt konnte zu diesem Zeitpunkt nur durch die Übertragung der Verkehrshoheit wegen der damit verbundenen Einnahmen erfolgen. Die aus der Finanzhoheit anfallenden Steuergelder wurden zur Liquidation der Kriegsfolgen gebraucht. Die Trennung dieser beiden Einnahmebereiche sollte in den kommenden Jahren noch eine erhebliche Rolle spielen und Gegenstand dauernder politischer Diskussionen sein.

Preußen ergriff die Initiative und legte der Nationalversammlung einen Entwurf vor, der im Staatenhause (ehem. Bundesrat, dann Reichsrat) durch Vereinbarung der Länder erstellt worden war[1] und als Art. 90 folgende Bestimmung enthielt: "Aufgabe des Reiches ist es, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen in seine Verwaltung zu übernehmen. Die Übernahme kann nur im Wege des Vertrages und gegen Entschädigung erfolgen."

Die Tatsache, daß über den Termin zum Abschluß dieses Vertrages nichts gesagt worden war, wurde als unbefriedigend empfunden. Sprecher der großen Parteien wiesen auf die Bestimmungen der Verfassung von 1871 hin und erklärten, die Erfahrung habe gezeigt, daß auf dem Gebiete des Verkehrswesens programmatische Regelungen ohne nachhaltige Bedeutung seien, wenn kein verfassungsmäßiger Zwang dahinterstehe.
Mit der Weiterleitung des Verfassungsentwurfs an den Verfassungsausschuß der Nationalversammlung wurde von der Reichsregierung gleichzeitig ein Ausschuß von drei Reichsministern zur weiteren Bear-

1) Drucks. Nr. 59 der Nationalversammlung, 1919, S. 16 f., VI Abschnitt B, Art. 89 - 100 "Die Eisenbahnen", (Preußischer Entwurf).

beitung der Frage des Termins der zwangsweisen Überführung der Bahnen auf das Reich eingesetzt.

Hatte Preußen zunächst noch eine Frist von fünf Jahren für unbedingt erforderlich gehalten, so traten nach dem Amtsantritt des parlamentarischen Ministers Oeser die technischen Schwierigkeiten, mit denen dieser Zeitraum begründet worden war, zugunsten politischer Erwägungen, die eine Stärkung des Reiches angezeigt erscheinen ließen, mehr und mehr in den Hintergrund[1].

Bei der 1. Lesung des 8. Ausschusses der Nationalversammlung (Verfassungsausschuß) hatte Bayern der Übernahme der gesamten Staatseisenbahnen im Wege der Verständigung bis zum 1. April 1921 nicht zugestimmt[2]. Erst vor den Beratungen der Nationalversammlung wurde dann eine Übereinstimmung aller Eisenbahnverwaltungen dahingehend erreicht, daß die Übergabe des Eisenbahnbesitzes spätestens bis zum 1. April 1921 zu erfolgen habe, wobei die Übernahmebedingungen durch eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs festgelegt werden konnten. In die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919[3] wurden folgende Bestimmungen über das Eisenbahnwesen aufgenommen:

Art. 89: Aufgabe des Reiches ist es, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten. Die Rechte der Länder, Privateisenbahnen zu erwerben, sind auf Verlangen dem Reich zu übertragen.

Art. 171: Die Staatseisenbahnen ... gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über. Soweit

1) A. Sarter, Die Reichseisenbahnen, S. 18.

2) Drucks. des Verfassungsausschusses der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, 29. und 30. Sitzung v. 29. und 30. April 1919

3) RGBl. 1919, S. 1383.

bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof.

1. Übernahme der Länderbahnen auf das Reich durch Staatsvertrag vom 1. April 1920

Die allgemeinen Versorgungsschwierigkeiten im Winteranfang 1919 wurden in der Öffentlichkeit häufig mit der Zersplitterung des Eisenbahnwesens in Zusammenhang gebracht und drängten Stimmen, die immer noch mit Argumenten zur Erhaltung des föderativen Prinzips in Deutschland mahnten, in den Hintergrund. Als weiterer Grund für den vorzeitigen Abschluß eines Staatsvertrages am 10. März 1920 zwischen dem Reich und den Ländern, der die Übernahme der Staatsbahnen auf das Reich regelte, läßt sich außer der Verkehrsnot auch die Tatsache anführen, daß die mit dem 1. April 1920 einsetzende Finanzhoheit des Reiches den Ländern das Recht der unbeschränkten Besteuerung nehmen würde. Damit wäre dann jede Möglichkeit entfallen, die durch die Kriegsfolgen dringend notwendig gewordenen Instandsetzungsarbeiten zu finanzieren.

Der Staatsvertrag[1] ist zwischen der Reichsregierung und den Eisenbahnen besitzenden Ländern Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin und Oldenburg unter Beifügung eines weitere Einzelheiten regelnden Schlußprotokolls geschlossen worden.

a) Zahlungen an Länder mit Eisenbahnbesitz

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Stellung der Zentralgewalt zu den Eisenbahnen ist die finanzielle Situation der Länder nach der Übertragung der

1) Dieser Vertrag hat rechtliche Doppelnatur, da er "unbeschadet seiner Eigenschaft als Vertrag" mit Wirkung vom 1. April 1920 gleichzeitig als Gesetz in Kraft trat; RGBl. 1920, S. 773.

Staatsbahnen auf das Reich von Bedeutung. Die Abfindung der Länder mit Eisenbahnbesitz war ein schwieriges Problem. Sie konnte nicht durch Übernahme der Eisenbahnschuld auf das Reich gelöst werden, da dann die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Grundsätze über die Tilgung und das Verhältnis der Eisenbahnschuld zum Anlagekapital eine unerwünschte Ungleichbehandlung bewirkt hätten[1]. Die Berechnung allein nach dem Ertragswert - sie wurde nach den Grundsätzen der "ewigen Rente" durchgeführt - führte aber auch zu keinem einheitlichen Ergebnis. Bei einer derartigen Ermittlung der Abfindungssumme ergab sich für die Länder Preußen, Bayern, Sachsen, Hessen, Mecklenburg und Oldenburg ein höherer Betrag als für Württemberg und Baden, die sich besser standen, wenn nur das Anlagekapital als Bemessungsgrundlage genommen wurde.
Der Forderung der Länder auf eine angemessene Berücksichtigung der Geldentwertung konnte man nur in der Weise entsprechen, daß man Anlagekapital und Ertragswert - beides wurde der Berechnung zugrundegelegt - durch besonders günstige Werte bei der Ermittlung der Abfindungssumme erhöhte (Zurechnung der verschiedensten geltend gemachten Posten).

Da die Kriegsjahre bei den einzelnen Eisenbahnverwaltungen zu Fehlbeträgen geführt hatten, man aber davon ausging, daß sich die Ertragslage in einiger Zeit wieder bessern würde, sollten bei der Berechnung des Ertragswertes die Wirtschaftsergebnisse der Vorkriegsjahre zugrunde gelegt werden, außerdem war eine Erstattung der in den Kriegsjahren entstandenen Fehlbeträge vorgesehen. Der Staatsvertrag enthielt in § 3 folgende Bestimmung:

1) Im Jahre 1918/19 betrug die Eisenbahnschuld in Prozenten des Anlagekapitals der Eisenbahnen in Preußen 75 v.H., in Bayern 88 v.H., in Sachsen 73 v.H., in Württemberg 83 v.H., in Baden 63 v.H., in Hessen 95 v.H., in Mecklenburg 93 v.H. und in Oldenburg 102 v.H., A. Sarter, Die Reichseisenbahnen, S. 37.

1. Als Abfindung für die Übertragung des gesamten Eisenbahnunternehmens gewährt das Reich den Ländern nach Wahl jedes Landes entweder

a) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920 oder

b) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920, erhöht um die Hälfte des Betrages, um den der nach den Ergebnissen der Rechnungsjahre 1909 bis 1913 ermittelte Ertragswert dieses Anlagekapitals übersteigt sowie

c) in beiden Fällen Ersatz der Fehlbeträge, die bei den Eisenbahnverwaltungen der Länder in der Zeit vom Beginn des Rechnungsjahres 1914 bis zum 31. März 1920 entstanden sind, abzüglich der in diesen Fehlbeträgen enthaltenen Ausgaben, die auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschrift den Ländern vom Reiche erstattet werden.

Die so vereinbarte Abfindung sollte alle Verbindlichkeiten des Reiches gegenüber den Ländern aus der Übertragung der Eisenbahnen abdecken. Die gesamte Finanzaktion, die ein erhebliches Ausmaß hatte - allein die Zinsbelastung des Reiches betrug 2 Mrd. Mark -, sollte möglichst ohne weitere Belastungen des Kreditmarktes durchgeführt werden. Nach § 5 des Staatsvertrages waren die Beträge für Zinsen und Tilgung zunächst daher den Rohüberschüssen der Reichseisenbahnverwaltung zu entnehmen. Im Falle eines Mindererlöses oder wenn die Rohüberschüsse nicht ausreichten, haftete das Reich für den Rest. Dieser Regelung war eine eingehende Diskussion vorausgegangen. Die Länder hatten darauf hingewiesen, daß im weiteren ihre Staatsgläubiger nicht mehr durch ein Realpfand gesichert seien.

b) Regelung für Länder ohne Eisenbahnen

Der Gesamtüberblick bliebe aber unvollständig, wenn man die Tatsache unberücksichtigt ließe, daß es im

deutschen Reich auch Länder ohne Eisenbahnbesitz gab. Sie waren auch von dem Übergang der Finanzhoheit auf das Reich betroffen, sie hatten zwar keine Staatseisenbahnschulden gehabt, standen sich aber gegenüber den Ländern mit ehemaligem Eisenbahnbesitz deswegen erheblich schlechter, weil diesen vom Reich ein ihre eigenen Tilgungsverpflichtungen weit übersteigender Betrag gezahlt werden sollte. Sie forderten daher, daß die Entschädigung der Eisenbahnstaaten als Teilproblem der allgemeinen Neuordnung des Finanzwesens und nicht gesondert zu behandeln sei, insbesondere weil nunmehr die Gesamtheit zugunsten der Eisenbahnstaaten belastet werde, wobei die entstehende Ungleichheit nur durch einen angemessenen Ausgleich zu beseitigen sei. Die Reichsregierung hat dann nach eingehenden Verhandlungen im Reichsrat dazu folgende Erklärung abgegeben:

"Insoweit die Länder ohne Eisenbahnbesitz dadurch in eine schwierige Lage geraten, daß im Zusammenhange mit der neuen Steuergesetzgebung des Reiches die Einnahmemöglichkeiten der Länder eingeschränkt werden, die Länder durch den Krieg und seine Folgen sehr ungleich belastet sind und sich ihre Finanzlage unter anderem durch den Uebergang der Staatseisenbahnen auf das Reich im Verhältnis zu der der Länder mit Eisenbahnbesitz verschieben wird, wird die Reichsregierung auf einen angemessenen Ausgleich aus Reichsmitteln zugunsten dieser Länder hinwirken"[1].

Die Verhandlungen über einen Antrag dieser Länder auf Abschluß eines besonderen Staatsvertrages wurden nicht zu Ende geführt, so daß es bei der bestehenden Regelung des Staatsvertrages verblieb, wobei die Bestimmungen, die im wesentlichen betriebstechnische und organisatorische Fragen des

1) Niederschrift der 20. Sitzung des Reichsrates am 23. März 1920, § 266 I a.

Eisenbahnwesens betrafen, auch für die Länder ohne Eisenbahnbesitz galten.

2. Reich und Eisenbahnen unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung

Die Reichsverfassung bestimmt in Art. 89, daß die Verwaltung der Bahnen des allgemeinen Verkehrs Aufgabe des Reiches sei. Wann eine Eisenbahn dem allgemeinen Verkehr diene, sollte u.a. davon abhängig sein, ob sie öffentlich, d.h. jedermann zugänglich war[1]. Dieses Kriterium konnte aber wohl nicht zur Entscheidung der Frage herangezogen werden, ob eine Bahn auf das Reich zu übertragen war oder nicht; denn auch Privatbahnen, die durch die Sonderregelung des § 14 des Staatsvertrages von der Übertragung ausgenommen waren, konnten Bahnen des allgemeinen Verkehrs sein, also jedermann zugänglich. Es war praktikabler, darauf abzustellen, ob eine Eisenbahn lediglich dem nachbarschaftlichen oder örtlichen Verkehr zu dienen bestimmt war[2]. Zumeist erstreckte sich der Verkehr dieser Klein-, Lokal- oder Vizinarbahnen, wie sie auch genannt wurden, auf einen Gemeindebezirk oder die Verbindung zwischen zwei benachbarten Gemeinden oder Städten, außerdem waren sie am Durchgangsverkehr nicht beteiligt[3].

---

1) So Gebhard, Ludwig, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, München 1932, Art. 89 Anm. 4a; Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Aufl., Berlin 1930, Art. 89 Anm. 2.

2) G. Anschütz, ebenda; R.v.Kienitz, Art. Eisenbahnrecht, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, hrsgg. v. F. Stier-Somlo u. A. Elster, Berlin/Leipzig 1927, Bd. 2, S. 224, weist darauf hin, daß die Grenze zwischen dem allgemeinen Verkehr und dem bloß örtlichen zwar rechtlich erheblich, aber nur in Preußen durch das Kleinbahngesetz von 1892 förmlich gezogen worden sei.

3) Sarter, Adolf; Kittel, Theodor, Die neue deutsche Reichsbahngesellschaft, Berlin 1924, S. 77.

Durch das Kleinbahngesetz vom 28. Juli 1892[1] bezweckte der preußische Staat, durch sog. "Meliorationsbahnen" den Ausbau des Eisenbahnnetzes in den verkehrsarmen Gebieten zusammen mit den Provinzen, Kreisen und Gemeinden durch Beteiligung an den Baukosten zu fördern.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß es sich bei den Kleinbahnen um solche von regionaler oder nur örtlicher Bedeutung handelte. Der Tatsache, daß häufig technische Gegebenheiten, wie z.B. andere Spurweiten u.ä. die Verkehrsnetze gegenüber dem Netz der Bahnen des allgemeinen Verkehrs isoliert hielten, weil sie für diese nicht benutzbar waren, kann keine gravierende Bedeutung zugemessen werden, wenn man bedenkt, daß sie im Rahmen ihres Verkehrsnetzes die Bahnhöfe der Bahnen des allgemeinen Verkehrs anfuhren und so Zubringerdienste leisteten. Berücksichtigt man weiter, daß zu dieser Zeit der Hauptanteil der Personenbeförderung im Kurzstreckenverkehr sich im wesentlichen auf Großstadtbereiche oder eng benachbarte Gemeinden oder Städte unterschiedlicher Größe bzw. Attraktivität beschränkte, so erscheint das aus heutiger Sicht dem Nahverkehr in seiner spezifischen Funktion der regionalen Verkehrsbedienung durchaus vergleichbar.

Diese Regionalbahnen hatten in den deutschen Einzelstaaten unterschiedliche Rechtsstellungen. In den Ländern, in denen das Landesrecht nicht den Begriff "Kleinbahn" kennt, wurden auf sie die für Privatbahnen gültigen Bestimmungen angewandt. Machte das Reich von seiner Befugnis gem. Art. 94 Abs. 1 WRV, eine Bahn als eine "dem allgemeinen Verkehr die-

1) G.S. 1892, S. 225. Auch in anderen Ländern gab es rechtliche Regelungen über Kleinbahnen: Baden, Gesetz vom 23. Juni 1900, GVBl. S. 824; Mecklenburg-Schwerin, VO vom 10. Mai 1898, RegBl. S.151; Oldenburg, Gesetz vom 7. Januar 1902, GBl. S.171.

nende Eisenbahn" zu klassifizieren und damit in die Reichsaufsicht zu übernehmen, keinen Gebrauch, so stand das Recht der Gesetzgebung und der Aufsicht ausschließlich den Ländern zu. Bezüglich der Finanzierung der Neuanlage von Kleinbahnen durch die Länder war in § 20 des Staatsvertrages festgelegt, daß das Reich sich bis zur Höhe des Länderbeitrages daran zu beteiligen habe.

Die weitere Entwicklung der Verfassung und Organisation der Reichsbahn beruhte auf dem Reichsbahngesetz[1] und dem Reichsbahn-Personalgesetz[2], die in Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Londoner Abkommen erlassen wurden, also völkerrechtlich gebundenes Landesrecht darstellten[3]. In einem Memorandum vom 7. Juni 1923 hatte die deutsche Reichsregierung zur Bezahlung der ihr durch Art. 248 des Versailler Vertrages auferlegten Reparationsverpflichtung vorgeschlagen, die gesamte deutsche Reichsbahn als Generalpfand anzubieten[4].

Eine Reparationskommission unter dem Vorsitz des Amerikaners Dawes hatte daraufhin in London durch zwei Ausschüsse eine Untersuchung dieses Angebots eingeleitet und abschließend das sog. "Dawes-Gutachten" erstellt. Danach sollte in Ausführung dieses Angebots eine Reichsbahngesellschaft gegründet werden, die sogenannte Reparationsschuldverschreibungen im Nennwerte von 11 Mrd. Mark an einen von der Reparationskommission ernannten Treuhänder, der

1) Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. August 1924, RGBl. II S. 272.

2) Gesetz über die Personalverhältnisse bei der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. August 1924, RGBl. II S. 287.

3) StenBer. RT. 1924, Drucks. Nr. 446, SchlußProt., Anl. III Art. 5.

4) A. Sarter, T. Kittel, Die neue deutsche Reichsbahngesellschaft, S. 16.

die Inhaber der Schuldverschreibungen vertrat, unentgeltlich auszugeben hatte (§ 4 Abs. 1 RBahnG). Die am 1. Oktober 1924 ausgegebenen Obligationen waren zunächst jährlich mit 5 v.H. zu verzinsen und nach vier Jahren mit 1 v.H. zu tilgen[1]. Um die Reparationsleistungen zu ermöglichen, wurde der Gesellschaft gem. § 5 RBahnG das alleinige Recht zum Betrieb der Reichseisenbahnen übertragen. Die Reichsbahn-Gesellschaft war eine von der Reichsverwaltung losgelöste juristische Person, die staatsrechtlich als Zubehör des Reiches bezeichnet werden kann. Nach § 6 RBahnG verblieb das Eigentum an den Anlagen und Beteiligungen der Reichseisenbahnen beim Reich als "Sondervermögen"[2]. In § 2 RBahnG war auf Veranlassung der Reparationsleistungen fordernden Staaten erstmalig aufgenommen worden, daß die Gesellschaft ihren Betrieb nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen habe.

Das Gesetz zur Neuregelung der Verhältnisse der Deutschen Reichsbank und Reichsbahn vom 10. Februar 1937[3] beinhaltete die Umwandlung der Deutschen Reichsbahngesellschaft in eine Institution mit dem Namen "Deutsche Reichsbahn" und unterstellte sie als unmittelbare Staatsverwaltung dem Reichsverkehrsminister. Sie erhielt eine eigene Wirtschafts- und Rechnungsführung, wurde von den Reparationslasten befreit, und das Vermögen wurde nach § 1 Abs. 1 des Reichsbahngesetzes vom 4. Juli 1939[4] als

1) G. Lassar, Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, § 17 Die Deutsche Reichseisenbahngesellschaft, Jahrbuch d. Öff. Rechts, Bd. XIV (1926), S. 187.

2) Nach mehrfacher Änderung des Reichsbahngesetzes wurde schließlich festgelegt, daß die Reichsbahngesellschaft jährlich 660 Mio Mark als Reparationssteuer an das Reich abzuführen hatte, beginnend am 1. Oktober 1929 und endend am 1. April 1966.

3) RGBl. II 1937, S. 47.

4) RGBl. I 1939, S. 1205.

"Sondervermögen des Reiches mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung" vom Reich verwaltet.

3. Vereinheitlichungsbestrebungen als Gegenstand allgemeinpolitischer Zielerfüllung

Die historische Entwicklung zeigt, daß in Deutschland die Zentralregierung erst 1920, also fast ein Jahrhundert nach Inbetriebnahme der ersten Eisenbahnstrecke, rechtlich die Alleinkompetenz über das Eisenbahnwesen erlangte.
Für die weitere Untersuchung ist dabei insbesondere bedeutsam, daß deutlich wurde, daß nicht verkehrspolitische, sondern verteidigungs- und finanzpolitische Gründe für diese Zentralisierung maßgebend waren; denn nur wenn diese aus der Erkenntnis einer hierdurch erreichbaren besseren verkehrlichen Versorgung vorgenommen worden wäre, könnte ein auf dieses Argument gestützter Einwand gegen die Zuordnung aller Nahverkehrsaufgaben an die Länder greifen.

a) Verteidigungspolitische Ziele im Deutschen Reich nach 1871

Sowohl aus dem Entwurf einer Reichsverfassung von 1849 als auch aus der Reichsverfassung von 1871 läßt sich entnehmen, aus welchen Gründen primär eine Reichsgewalt über das Eisenbahnwesen wünschenswert war.

Es waren in erster Linie militärische Gesichtspunkte, die es notwendig erscheinen ließen, dieses neue Verkehrsmittel, das schnelle Truppentransport- und Nachschubmöglichkeiten bot, von vorneherein und nicht erst im Kriegsfall unter einheitliche und wenn unumganglich, auch in Länderhoheitsrechte eingreifende Kontrolle zu bringen. Das tritt besonders klar bei einem Vergleich dieser beiden Verfassungstexte hervor. Während 1849 für eine Reichsaufsicht allge-

mein nur auf den "Schutz des Reiches" abgehoben wurde, waren 1871 Eingriffsrechte des Reiches "im Interesse der Verteidigung" konkret vorgesehen worden. Der Grund für diese Konkretisierung ist in der allgemeinen politischen Situation zu sehen, die eine Stärkung der Hoheitsrechte auf dem Transportsektor erforderlich erscheinen ließ, da der Norddeutsche Bund, demgegenüber 1870 die Kriegserklärung abgegeben wurde, nach Beendigung des Krieges in das Deutsche Reich übergeführt worden war. Es hatte sich gezeigt, daß die Schwierigkeiten, kriegswichtige Transportprobleme zu lösen, durch die Eisenbahnhoheit der Länder eher vergrößert worden waren. Da das Reich in der Zeit nach 1871 völkerrechtlich als eine Einheit angesehen wurde, mußte im Falle einer militärischen Auseinandersetzung sichergestellt sein, daß die unterschiedlichen Organisationsformen, die die Einzelstaaten ihren Eisenbahnverwaltungen gegeben hatten, nicht als institutionelle Hemmnisse Verzögerungen kriegswichtiger Transporte bewirkten.

Zwar wird in beiden Verfassungen auch auf die Verkehrsbedeutung der Eisenbahnen Bezug genommen, aber erst nach den militärischen Gründen genannt, und demzufolge von sekundärer Bedeutung, fordert der Verfassungsentwurf von 1849 die Reichsaufsicht auch im "Interesse des allgemeinen Verkehrs", während die Verfassung von 1871 dem Reich die Befugnis einräumte, "im Interesse des gemeinsamen Verkehrs" Eisenbahnen anzulegen. Damit konnten aber nur die gemeinsamen Interessen des Reiches und der Einzelstaaten gemeint sein; denn hätte man wie 1849 das allgemeine oder gemeinschaftliche, auf die Versorgung der Bürger gerichtete Interesse gemeint, so hätte nichts im Wege gestanden, eine solche Formulierung zu gebrauchen. Der Ausdruck "gemeinsames Interesse" hat aber, wenn überhaupt,

nur einen außerordentlich geringen Bezug zum Problem der Versorgung der Bürger mit Verkehrsleistungen. Es drängt sich hier vielmehr auf, eine Beziehung zu militärischen Erwägungen zu vermuten.

Ein gemeinsames Interesse entstand vornehmlich im Verteidigungsfall. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, daß die Einzelstaaten sich mit aller Macht wehrten, die Vereinheitlichung, wie sie etwa Bismarck vorgesehen hatte, durchzuführen, so erhebt sich die Frage, wann, außer im Kriegsfall, ein gemeinsames Interesse bestanden haben soll. Im ersten Weltkrieg wurde dann auch eine weitgehende Koordination der Bahnen erreicht[1], aber die Vereinheitlichung hat sich auch in dieser Zeit nicht vollzogen

b) Finanzpolitische Konsequenzen des Ersten Weltkrieges

Waren 1871 dem Reich Eingriffe in die Hoheitsrechte der Einzelstaaten über ihre Eisenbahnen aus vorwiegend militärischen Gesichtspunkten eingeräumt worden, so sind die Gründe für die Übertragung der Länderbahnen auf das Reich durch den Staatsvertrag von 1920 zwar völlig anderer Art, aber auch hier stand nicht das Interesse an einer einheitlichen Verkehrsbedienung "im Interesse des allgemeinen Verkehrs" im Vordergrund. Die notwendige finanzielle Stärkung des Reiches, verbunden mit einem im allgemeinpolitischen Bereich zunehmenden unitari-

1) Im Verlauf des Krieges wurde, da sich die Transportkrise immer mehr verschärfte, beim preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten eine für alle deutschen Eisenbahnen zuständige "Kriegsbetriebsleitung" geschaffen, die bei allen wichtigen Betriebsmaßnahmen als Vermittlungsstelle zwischen den beteiligten Eisenbahnverwaltungen diente, und somit erstmalig eine einheitliche Betriebsorganisation errichtet. G. Lassar, Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, a.a.O. S. 178.

schen Trend hatte den Ausschlag gegeben. Das Reich benötigte Einnahmequellen, um den Reparationsverpflichtungen nachkommen zu können. Dazu dienten einerseits die zum 1. April 1921 übertragene Finanzhoheit[1], andererseits die Eisenbahnen, die durch die Kriegseinwirkungen stark zerstört und erst wiederherzustellen waren. Dabei wurde davon ausgegangen, daß sich die Ertragslage nach Wiederinstandsetzung erheblich verbessern würde.

Dafür, daß finanzielle Erwägungen Grund für die Übertragung gewesen sind und nicht die Verkehrshoheit als solche im Vordergrund stand, gibt es zwei signifikante Anhaltspunkte.

Zum einen wurden durch den Vertrag von 1920 nur Staatsbahnen auf das Reich übertragen. Staatsbahnen waren aber entweder von vorneherein als solche konzipiert oder in einigen Ländern durch Verstaatlichungsaktionen dazu geworden. Hatten einzelne Staaten den Eisenbahnbau selbst übernommen, konnte, wie dargelegt, das notwendige Anlagekapital im wesentlichen nur durch Ausgabe von Schuldverschreibungen und Konsols beschafft werden, das aber auch nur, wenn eine angemessene Verzinsung erreichbar erschien. In fast allen Fällen war später die tatsächliche Rentabilität erheblich höher als zunächst

1) Durch das Einkommensteuergesetz vom 29. März 1920, RGBl. S. 359, trat eine reichseinheitliche Einkommensteuer an die Stelle der Landeseinkommensteuern. Das Körperschaftsteuergesetz vom 30. März 1920, RGBl. S. 402, regelte gesondert die reicheinheitliche Besteuerung der juristischen Personen. Durch das Landessteuergesetz vom 30. März 1920, RGBl. S. 402, wurde den durch die Beschränkung der Steuerbefugnisse der Länder und Gemeinden auf die Ertragsteuern und einzelne kleine Steuern (Vergnügungssteuer, Wertzuwachssteuer etc.) verursachten Einnahmeverluste dadurch Rechnung getragen, daß man die Beteiligung der Länder nach der örtlichen Radizierung an dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit 2/3 festlegte (außerdem kleinere Beteiligungsquoten an anderen Steuern).

berechnet, so daß der Staatskasse nach Abzug der Zins- und Tilgungsleistungen ein Überschuß verblieb. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Verstaatlichung wird u.a. daran deutlich, daß in Preußen die Einnahmen der staatseigenen Bahnen etwa drei Fünftel der gesamten Staatseinnahmen ausmachten[1]. Dabei waren Bahnen mit nur örtlich oder regional begrenztem Netz nicht verstaatlicht worden. Der nicht von der Verkehrshoheit des Reiches erfaßte Streckenanteil betrug immerhin 20,57 v.H. des gesamten Eisenbahnnetzes[2]. Daß es um die Übertragung der Verkehrshoheit selbst ging und sie nicht vorrangig nur Mittel zum Zweck gewesen ist, läßt sich stichhaltig auch nicht mit dem Hinweis begründen, diese 20,57 v.H. seien ausschließlich Privat- und Kleinbahnstrecken gewesen, und insofern habe der Übertragungsaktion eine vorsortierende Klassifizierung zugrundegelegen, es sei also ohne Bedeutung, daß solche Bahnen nicht in die Verkehrshoheit des Reiches gelangt seien.

Zum anderen aber bestand kein Anlaß zu der Auffassung, notwendige betriebstechnische Vereinheitlichungen wären nur durch zentralinstanzliche Koordinierung zu erreichen, da solche Vereinheitlichungen in hinreichendem Maß bereits gegen Ende des vorigen Jahrhunderts durch die länderübergreifende Arbeit verschiedener Institutionen bewirkt worden waren und das System der Fahrzeitkoordination, anfänglich noch durch einzelne Staatsverträge, später unter Kriegsbedingungen mit der Einrichtung zentraler Leitstellen, zu hoher Perfektion gekommen war. Eine Reduktion war nicht zu erwarten, da die Einzelstaaten, die Nützlichkeit

1) K. Ottmann, Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt, in: Archiv für Eisenbahnwesen 75 (1965), S. 7.

2) Von 66 505 km Gesamtstreckenlänge entfielen auf nicht reichseigene Bahnen 13 681 km; A. Sarter, T. Kittel, Die neue deutsche Reichsbahn-Gesellschaft, S. 21.

solcher Institutionen erkennend, die Möglichkeit gehabt, und wie frühere Beispiele ähnlicher Art vermuten lassen, auch genutzt hätten, im Wege freier Vereinbarung diese aufrechtzuerhalten. Das hätte auch deswegen nahegelegen, weil nach Art. 42 der zu diesem Zeitpunkt noch gültigen Reichsverfassung von 1871 "die Bundesregierungen" verpflichtet waren, die "Deutschen Eisenbahnen" wie ein einheitliches Netz zu verwalten, eine Reglementierung, der sie in der Vergangenheit auch weitgehend nachgekommen waren[1]. Eine verkehrspolitische Notwendigkeit, die Bahnen unter die Leitung der Zentralgewalt zu stellen, bestand nicht.

In der Tat waren aber Ausdehnung der Verkehrshoheit des Reiches auf den Bereich des Eisenbahnwesens und Übertragung der Bahnen unlösbar miteinander verbunden. Zweifelhaft erscheint indes, ob damit dem Reich eine aus heutiger Sicht staatliche Aufgabe im Sinne verkehrspolitischer Aufgabenverantwortung erwachsen war oder sein sollte[2]. Die Verfassung machte es dem Reich nach Art. 89 zur Aufgabe, die

---

1) Es bestand z.B. ein einheitliches Betriebs- und Signalwesen, es gab einheitliche Personen- und Gütertarife, und es war ein Staatswagenverband geschaffen worden.

2) Es ist in der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung u.a. die Frage diskutiert worden, ob mehr finanz- oder verkehrspolitische Gesichtspunkte für eine Vereinheitlichung maßgebend sein sollten. Während für letztere nur auf die mögliche Zunahme des internationalen Verkehrs, der einer reichseinheitlichen Regelung bedürfe, verwiesen wurde, traten finanzpolitische und wirtschaftliche Gründe in den Vordergrund. Ausschlaggebend waren allgemeinpolitische unitarische Überlegungen, die vom Minister für öffentliche Arbeiten, Oeser, so zusammengefaßt wurden: "daß in diesem Augenblick, wo so vieles Einigende weggefallen ist, eine neue, feste Klammer für das Reich" geschaffen werden muß. Prot. d. Verf. Ausschusses, 29. Sitzung vom 29. April 1919, Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses, Berlin 1919, S. 313 f., 323.

Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs in sein Eigentum zu übernehmen und sie als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten. Damit waren aber nicht absolute, in das Eigentum oder die Hoheitsrechte der Einzelstaaten unmittelbar eingreifende Rechtswirkungen, sondern ausschließlich staatsrechtliche Verpflichtungen geschaffen worden, die darin bestanden, auf die Übernahme durch Verhandlungen hinzuwirken. Die durch die Verfassung dem Reich übertragene Aufgabe richtete sich in erster Linie an die Exekutive, also die Reichsregierung, aber auch, sofern zur Durchführung gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich wurden, an die Legislative[1].

1) F. Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928, Art. 89 Anm. I 1; G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Bad Homburg vor der Höhe 1960, Art. 89 Anm. 2; L. Gebhard, Kommentar zur WRV, Art. 89 Anm. 3a.

§ 8 Staat und Eisenbahnwesen unter der Geltung des Bonner Grundgesetzes

Der Verfassungstext selbst enthält keine ausdrückliche Aufgabenzuweisung wie etwa Art. 89 WRV. Durch Art. 87 Abs. 1 GG wird lediglich festgelegt, daß u.a. die Bundeseisenbahnen in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt werden. Bundeseisenbahnen existierten im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes aber nicht. Von den Militärregierungen waren nach 1945 die Eigentumsverhältnisse an den Eisenbahnen unterschiedlich geregelt worden[1]. Erst durch das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn vom 2. März 1951[2] wurde Einheitlichkeit geschaffen, d.h. bundeseigene Eisenbahnen i.S. d. Art. 87 Abs. 1 GG waren damit vorhanden. Es fehlte aber noch an einer bundeseigenen Verwaltung, deren Errichtung durch das Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951[3] legitimiert wurde. Nach dem Allgemeinen

1) Das frühere Reichsvermögen wurde nach dem Gesetz Nr. 19 (Öff. Anz. 1949, Nr. 34) der amerikanischen und der VO Nr. 217 vom 3.6.1949 der französischen Militärregierung treuhänderisches Eigentum der Länder. Zwar wurde in der deutschen bizonalen Gesetzgebung beim Erlaß des Gesetzes über den Aufbau der Verwaltung für Verkehr vom 12.9. 1948, WiGBl. S. 95, die Eigentumsfrage nicht berührt, aber im Staatsvertrag der Länder der französischen Besatzungszone vom 25.6.1947 (Abkommen zur Errichtung einer Betriebsvereinigung der Südwestdeutschen Eisenbahnen) war durch Art. 3 Abs. 2 ausdrücklich festgelegt, daß das den Reichseisenbahnen gewidmete Reichsvermögen für die betreffenden Gebiete Eisenbahnvermögen jedes der vertragschließenden Länder werde.

2) BGBl. I S. 155.

3) BGBl. I S. 955; F. Wessel, Das Bundesbahngesetz, DVBl. 1952, S. 229, bezeichnet das als einen "kühnen Gesetzgebungsakt", da Art. 130 GG die Betriebsvereinigung der Südwestdeutschen Eisenbahnen lediglich verwaltungsmäßig der Bundesregierung unterstellt.

Eisenbahngesetz (AEG) vom 31. Mai 1951[1], das den Ländern einen großen Spielraum für eine eigene Eisenbahngesetzgebung beließ[2], wurde durch das Bundesbahngesetz festgelegt, daß die Deutsche Bundesbahn nicht wie vordem die Deutsche Reichseisenbahngesellschaft ein selbständiges Rechtssubjekt, sondern eine unselbständige Anstalt mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung sein sollte[3]. Mit Erlaß und Durchführung dieser beiden Gesetze war der in Art. 87 Abs. 1 GG normierte Verfassungsauftrag erfüllt.

Das Allgemeine Eisenbahngesetz hatte bereits in § 4 den Aufgabenbereich der Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs in der Weise geregelt, daß diese Erweiterungen des Schienennetzes und Ausdehnung der Verkehrsbedienung "entsprechend den Anforderungen des Verkehrs und zum Wohle der Allgemeinheit" vorzunehmen hatten. Bei Erlaß des AEG wurden die Bahnen des öffentlichen Verkehrs in Länderregie betrieben. Mit dem Bundesbahngesetz wurde für die nach dem DBVG bundeseigen gewordenen Bahnen der Aufgabenbereich neu festgelegt. Man kann zwar aus § 6 Abs. 3 BbG folgern, daß die Wahrnehmung der der Bundesbahn gesetzlich zugewiesenen Aufgaben Staatsaufgabe ist, diese erstreckt sich jedoch nur auf Maßnahmen zur Sicherung und technischen Fortentwicklung der Betriebsabläufe[4]. Wenn es daher in § 1 BbG heißt, "der Bund verwaltet", so kann das lediglich als eine fiskali-

1) BGBl. I 1951, S. 225.

2) Lange, Klaus, Verkehr und öffentliches Recht, Göttingen 1974, S. 20.

3) In der Begründung des Regierungsentwurfes BT.-Drucks. I 1341 S. 46 heißt es dazu, es werde der Versuch unternommen, einen Ausgleich zwischen der Freiheit der Bundesbahn in ihrer geschäftlichen Tätigkeit und der Bindung an die öffentliche Gewalt des Staates zu finden.

4) H.-J. Finger, Eisenbahngesetze § 28 BbG, Anm. 2.

sche Betriebsverwaltung angesehen werden[1], denn es ist nicht Aufgabe der Bahn, im Rahmen der ihr nach § 28 BbG zugewiesenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Verkehrs-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik zu betreiben[2]. Nach § 16 Abs. 4 BbG kann der Bundesminister für Verkehr der Bundesbahn Auflagen machen, wenn er es aus Gründen des "allgemeinen Wohls" für notwendig erachtet. Der Begriff des "allgemeinen Wohls", dessen Wahrung ihm obliegt, umfaßt neben allgemein-politischen Gesichtspunkten auch solche der Verkehrs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik[3]. Das Sondervermögen "Deutsche Bundesbahn" ist wie folgt zu charakterisieren: Es stellt ein "gemeinwirtschaftliches Unternehmen" dar, das Staatsaufgaben erfüllt. Die Aufgabenerfüllung soll dem "allgemeinen Wohl" dienen, dessen konkrete Ausgestaltung außerhalb der Bahn liegende politische Institutionen (unmittelbar der Bundesminister für Verkehr) bestimmen.

---

1) F. Wessel, Das Bundesbahngesetz, DVBl. 1952, S. 229; Köttgen, Arnold, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, JöR, NF 3 (1954), S. 79.

2) H.-J. Finger, Eisenbahngesetze, § 28 BbG, Anm. 2a.

3) H.-J. Finger, Eisenbahngesetze, § 16 BbG, Anm. 4b.

1. Nahverkehrsaufgaben im Bund-Länder-Verhältnis

Die Frage, wer im Bund-Länder-Verhältnis Nahverkehrsaufgaben wahrzunehmen hat, kann für den Bereich des Schienenverkehrs nicht aus Art. 87 Abs. 1 GG beantwortet werden, da eine Trennung zwischen dem Schienen- und dem Straßenverkehr funktional überhaupt nicht sinnvoll ist. Es muß vielmehr insgesamt die Verfassung dahingehend untersucht werden, ob sich Kriterien für eine Entscheidung über Aufgabenzuweisungen finden lassen und auf diese Fragestellung anwendbar sind.

a) Keine generelle Festlegung des Aufgabenkataloges

Es läßt sich feststellen, daß eine starre Aufgabenverteilung nach den wenigen im Grundgesetz festgelegten Kriterien nicht als zwingend vorgegeben angesehen werden kann. Das fast gänzliche Fehlen einer enumerativen Aufzählung von Staatsaufgaben ist daher nicht als unbewußte Auslassung zu sehen, sondern soll der Tatsache Rechnung tragen, daß neue Bereiche dem staatlichen Sektor auf Grund gesellschafts- oder wirtschaftspolitischer Zielsetzungen zugeordnet werden, wobei solche Entscheidungen nicht vorrangig eine Festlegung dahingehend beinhalten, ob die Aufgaben vom Bund oder den nachgeordneten Gebietskörperschaften wahrgenommen werden sollen, da primär eine solche Unterscheidung des staatlichen Sektors nicht von Bedeutung ist.

Zwar wird durch Art. 30 GG eine Vermutung für die Wahrnehmungskompetenz der Aufgaben durch die Länder aufgestellt[1], diese muß aber im Zusammenhang

1) T. Maunz in MDH, Grundgesetz, Art. 30 Anm. 1; H.-K. Evers in BK, Art. 30 Anm. II 2; so auch v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 30 Anm. III 2a, die sich dagegen wenden, daß aus Art. 30 der Begriff "Vermutung" abgeleitet wird, da sie der Auffassung sind, Vermutungen gebe es in der Allgemeinen Rechtslehre nur über das Vorliegen von Tatsachen, nicht über das Gelten von Rechtssätzen.

mit Art. 70 ff GG für den Bereich der Gesetzgebung, Art. 83 ff GG für den der Verwaltung und Art. 92 ff GG für den der Rechtsprechung gesehen werden[1]. Dadurch wird aber nicht gewährleistet, daß in allen Fällen die Zuweisung der Wahrnehmungskompetenz klar nach der Rechtslage entscheidbar ist. Vielmehr wird auch aus der Zuweisung der Verwaltungskompetenz an den Bund hergeleitet, daß ihm die Aufgabenverantwortung zustehe[2]. Dabei werden häufig Aufgaben, bei denen sich die Wahrnehmungskompetenz im Bund-Länder-Verhältnis ohne weiteres trennen ließe, beim Bund - mit entsprechender Kostenfolge - lokalisiert.

Der Anwendung des Art. 104 a Abs. 1 GG stehen bei einer so formal festgelegten Zuordnung erhebliche Bedenken gegenüber, da eine sachgerechte Lastenverteilung - obwohl möglich - unterbliebe bzw. unterbleibt. Besonders problematisch ist die Situation für den Aufgabenbereich Nahverkehr. Traditionell ist er der Wahrnehmungskompetenz der nachgeordneten Gebietskörperschaften zugewiesen, mit Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs der Bundesbahn[3].

---

1) H.-K. Evers in BK, Art. 30 Anm. II 2.

2) H.-K. Evers, ebenda; v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 30 Anm. III c; T. Maunz in MDH, GG, Art. 30 Anm. 2.

3) An die Stelle der ursprünglich in der Gewerbeordnung enthaltenen Bestimmung: "Der Regelung durch die Ortspolizeibehörde unterliegt die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen ... und andere Transportmittel sowie das Gewerbe derjenigen Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen ihre Dienste anbieten", sind nunmehr die Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes getreten, das 1937, 1952, 1961 und 1969 novelliert wurde. In § 11 dieses Gesetzes wird festgelegt, daß eine von der Landesregierung bestimmte Behörde die Genehmigungen für die Linien-, Gelegenheits- und Sonderverkehre zu erteilen hat. Zuständig für die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit und Betriebsabwicklung sind nach § 43 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personen-

---

Fortsetzung der Fußnote s. S. 88.

Gerade in diesem Bereich treten aber erhebliche Kompetenzverflechtungen auf. So unterliegen auf Grund des Allgemeinen Eisenbahngesetzes die in Länderregie geführten Eisenbahnen[1] der bundesgesetzlichen Eisenbahnbetriebs- und Eisenbahnverkehrsordnung, wobei Maßnahmen zu deren Beachtung gem. § 5 AEG z.T. von der teilrechtsfähigen Anstalt "Deutsche Bundesbahn" als mit der Wahrnehmung dieser Landesaufgaben beauftragte Institution nach Weisung und für Rechnung des Landes durchgeführt werden. Soweit die Bundesbahn selbst aber Kraftverkehr auf der Straße betreibt, unterliegt sie den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes und der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrzeugen im Personenverkehr, wobei die Aufsicht ausschließlich den Landesbehörden vorbehalten ist. Zwar wird der Betrieb der den Schienenverkehr ergänzenden Omnibuslinien den Funktionen der Eisenbahnverwaltung zugerechnet, der ihr durch Art. 87 Abs. 1 GG nicht entzogen werden sollte, dennoch war damit nur die Durchführung des Betriebes im technischen Sinn ge-

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von S. 87.

verkehr die obersten Landesbehörden oder von ihnen bestimmte Stellen.
Der Regierungsentwurf zur Novelle des PBefG von 1961 enthielt den dann auch in das Gesetz übernommenen Grundsatz der Gleichbehandlung aller Verkehrsträger (Bahn, Post, kommunale und private Unternehmen) und hat von einer Vorrangsregelung, durch die eine der Eigenart der Verkehrsträger entsprechende Aufgabenteilung gefördert werden sollte, abgesehen. Fielitz-Meier-Montigel, Personenbeförderungsgesetz, Einf. III S. 6; BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 1960, BVerfGE 11, 168 (184).

---

1) Die Zahl der im Bund Deutscher Eisenbahnen zusammengeschlossenen nicht bundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs betrug 1975 126, mit einer Betriebsstreckenlänge von 3 425 km. Sie beförderten auf ihren Strecken, die kaum noch zusammenhängende größere Netze sind, sondern meist nur Verästelungen, Abzweigungen und Querverbindungen zum Bundesbahnnetz im Personenverkehr 76,5 Mio Personen. Alle Daten: BDE, Statistische Zahlen, Stand 1. Januar 1975.

meint. Die Verkehrs- und Tarifaufsicht in diesem Bereich, herkömmlich nicht dem Begriff der Eisenbahnverwaltung zugerechnet, fällt in die Verwaltungs- und Aufgabenzuständigkeit der Länder[1]. An der Aufsicht über die Tarife der Bahn sind die Länder ebenfalls beteiligt, da die Tarife im Schienenverkehr der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, Art. 80 Abs. 2 GG[2].

Es wird hier für den Bereich einer bundesunmittelbaren Verwaltung unterschieden zwischen der Aufgabenverantwortung des Bundes hinsichtlich des Betriebes und der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Länderkompetenz, die der Überwachung der Verkehrsabwicklung im Rahmen des Betriebes der Omnibuslinien dienen. Die Landesaufsicht erstreckt sich dabei nach dem Personenbeförderungsgesetz auch auf die Fahrplangestaltung, die ihrerseits Rückwirkungen auf die Betriebsführung hat[3].

---

1) T. Maunz in MDH, GG, Art. 87 Anm. II 5 c dd.

2) Tarife können in Form einer Rechtsverordnung ergehen, so daß die Länderrechte sich aus Art. 80 Abs. 2 GG ergeben. Da aber § 16 BbG auch Tarifmaßnahmen in Form von Verwaltungsanordnungen zuläßt, die nicht unter die Verfassungsnorm fallen, sind Mitwirkungsrechte der Länder in den §§ 46, 52 Abs. 1 BbG für diesen Fall noch einmal gesondert geregelt.

3) Nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961, BGBl. I 241, i.d.F. vom 8. Mai 1969, BGBl. I S. 348, ist der Antrag auf Genehmigung zur Durchführung einer "entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen" (§ 1 Abs. 1) an "die von der Landesregierung bestimmte Behörde" (§ 11 Abs. 1) - in Berlin, Bremen und Hamburg der Senator für Verkehr, sonst die Regierungspräsidenten - zu richten und muß u.a. Angaben über "Beförderungsentgelte und Fahrplan" (§ 12 Abs. 1 Ziff.3, lit d) enthalten. Alle Punkte des Antrags sind bei der Genehmigungserteilung zu prüfen, und sie kann versagt werden, wenn "die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden" (§ 13 Abs. 2 Ziff. 2), z.B. wenn das Fahrtenangebot vom Unternehmen verringert werden soll.

Die zur Lösung der Fragen der Aufgabenverteilung von Rechtsprechung und Literatur immer wieder angewandten Rückgriffe auf verfassungsrechtliche Regelungen über Gesetzgebungskompetenz[1] und/oder Verwaltungszuständigkeit können für den Bereich des Nahverkehrs nicht zu einer befriedigenden Klärung führen.

b) Aufgabenzuweisung nach dem Kriterium der regionalen Radizierbarkeit

Es muß daher zur Lösung der Verteilungsfrage auf andere Kriterien zurückgegriffen werden, die in bereits bestehenden gesetzlichen Regeln und nicht normierten Kooperationsvereinbarungen nur versteckt Ausdruck gefunden haben, nämlich regionale Überschaubarkeit und Fähigkeit zur Bewältigung einer Aufgabe. Bei der Überlegung, wem eine Aufgabe zugewiesen werden soll, muß, da die Staatsgewalt der Länder auf ihr Gebiet beschränkt ist, berücksichtigt werden, daß
"sich eine Bundeszuständigkeit notwendig für diejenigen staatlichen Aufgaben (ergibt), die nicht regional radizierbar sind, infolgedessen von den einzelnen Ländern nicht wirksam oder nicht ohne Eingriff in die Zuständigkeit eines anderen Landes wahrgenommen werden können. Auf der anderen Seite ist die Finanzierung durch den Bund bei solchen Aufgaben ausgeschlossen, die ihrer Natur nach von den Ländern oder Gemeinden allein wahrgenommen werden können"[2].
Diese Aussage ist zwar verfassungspolitischer Art, läßt sich aber auch aus den Grundsätzen der Verfassung ableiten, so daß sie für eine Entscheidung der hier anstehenden Frage herangezogen werden kann.

---

1) Art. 73 Ziff. 6 GG wird unten (S. 97) gesondert abgehandelt.

2) Troeger-Gutachten, Tz. 83; vgl. auch BT-Drucks. V 2861, Tz. 76.

Zwar soll sie nach dem Text des Gutachtens vorwiegend für den Bereich der gesetzesfreien Verwaltung Anwendung finden, da hier die Zuordnung der Aufgaben besonders schwierig sei, die Autoren fühlten sich aber sicher mißverstanden, wollte man daraus schließen, daß sie sich für den Bereich der nicht gesetzesfreien Verwaltung auf einen formalen Standpunkt einer regulativ vorgegebenen und pro futuro bezüglich der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern festgelegten Zuordnung zurückziehen ohne Berücksichtigung der Tatsache, daß die öffentlichen Funktionen vielfach eng ineinandergreifen, sich gegenseitig verzahnen und ergänzen[1].

Für den Bereich des Nahverkehrs liegt, wie gezeigt, eine so weitgehende Kompetenzverzahnung vor, daß eine sichere Kompetenzzuweisung für einen neuen oder bisher so noch nicht bestimmten Aufgabenbereich nicht vorgenommen werden kann. Es liegt daher eine ähnliche Situation vor wie im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung. Dieser Lage wird auch in dem Regierungsentwurf zum Finanzreformgesetz Rechnung getragen, wenn u.a. das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik hervorgehoben wird, darüber hinaus aber für den öffentlichen Personennahverkehr dargelegt ist, daß auf Grund der Tatsache, daß Länder und Städte mit der Bundesbahn Vereinbarungen zur Regelung dieses Verkehrssektors getroffen und sich zur Erreichung ihrer eigenen Ziele an Investitionen der Bundesbahn beteiligt haben, es zweckmäßig sei, "den einen Aufgabenträger mit der Wahrnehmung der Aufgabe auch für den anderen Aufgabenträger zu betrauen und sich angemessen an den Kosten

1) W. Bickel, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 740.

zu beteiligen"[1]. Diese Aussage impliziert aber die Ausdehnung der Aufgabenverantwortung der Länder und untergeordneten Gebietskörperschaften, geht also vom Nahverkehr als funktionaler Einheit aus, wodurch die Verkehrsleistungen einbezogen werden, die von einer mittelbaren Bundesverwaltung regional radizierbar erstellt werden.

Die Länder haben die Aufgabe, den Nahverkehr durchzuführen; die betrieblichen Voraussetzungen für die Durchführung des Schienenpersonennahverkehrs zu schaffen, ist Aufgabe der Bundesbahn, also mittelbar des Bundes. Diese Unterscheidung kann mit der regionalen Radizierbarkeit begründet werden, wie sie für den Nahverkehr auf der Schiene tatsächlich möglich ist. Anders, wenn der Tatbestand der Zurechenbarkeit nicht gegeben wäre, daher nur allgemein auf den Fortfall von Vorteilen bei Nichtvorhandensein von Bundesbahnleistungen abgestellt werden müßte, da dann die Kriterien für eine Aufgabenzuweisung an die Gebietskörperschaften nicht greifbar werden, wie regionale Überschaubarkeit und regionale Regelungsfähigkeit unter Ausschluß des Eingriffs in die Rechte anderer Länder. Es besteht ein Unterschied, ob eine nicht näher bestimmbare, wenn auch unbestreitbare Vorteilseinbuße für ein Bundesland bei Fortfall oder Nichterweiterung einer Bundeseinrichtung entsteht und zum Ausgleich von der Gebietskörperschaft finanzielle Aufwendungen gemacht werden können oder ob von dieser Einrichtung im Hinblick auf das einzelne Land Vorteile ausgehen, die einen Teil des von ihm wahrzunehmenden Aufgabenbereichs "Nahverkehr" abdecken.

Erfolgt im ersten Fall eine finanzielle Beteiligung, außer wo sie gesetzlich vorgesehen ist, häufig

1) BT-Drucks. V 2861, Tz. 49.

freiwillig[1], so wird im zweiten Fall die Aufgabe einer Gebietskörperschaft in einem bestimmten Teilbereich - Nahverkehr auf der Schiene - von einer Institution des Bundes durchgeführt, so daß die Finanzierungslast hierfür nicht mehr nur auf freiwilliger Basis beruhen kann.

---

1) Vgl. hierzu das Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen vom 14. August 1963, das in den §§ 11 ff die Verteilung der Kostenlast für Neuerstellung oder bauliche Veränderungen an Kreuzungen nach dem Veranlassungsgrundsatz bei Neubau, § 12, und nach dem Teilungsgrundsatz bei Sicherungsmaßnahmen, § 13, regelt. Diese Bestimmungen werden zwingend angewandt, wenn keine Vereinbarung über die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern zustande kommt und von einem der Beteiligten eine Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren gem. § 6 beantragt wird. Auf freiwilliger Basis wurde allerdings in einem Rahmenvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Deutschen Bundesbahn in Zusammenhang mit der Gründung des Hamburger Verkehrs-Verbundes 1965 vereinbart, die Defizite der in der Regie der Bundesbahn geführten, sich auf den Hamburger Raum beschränkenden, Gleichstrom-S-Bahn von der Stadt zu 33 v.H. mitzufinanzieren. Sie wurde am 25. Februar 1975 gegen eine Zahlung von 25 Mio DM und die Erhöhung des Anteils der Bundesbahn an den Verbundeinnahmen von weiteren Zahlungsverpflichtungen freigestellt.
Nach § 11 des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) BGBl. I 1972, S. 502, kann die Deutsche Bundesbahn, wenn sie Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden durchführt, Investitionszuschüsse erhalten, an denen auch die Länder in erheblichem Umfang beteiligt sind.

Nahverkehr ist auf Grund der genannten Kriterien[1] Länderaufgabe. Er kann nur als eine Einheit begriffen werden, denn es sind keine Kriterien ersichtlich, nach denen funktional zwischen Nahverkehrsleistungen auf der Straße und solchen auf der Schiene unterschieden werden könnte.

2. Verfassung und Zuweisung aller Nahverkehrsaufgaben an die Länder

Die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, daß der Schienenverkehr bis 1920, trotz reichseinheitlicher technischer Normierungen, Sache der Länder war. Ab 1950 trat mit der wachsenden Zahl der Erwerbstätigen, verbunden mit einer erhöhten regionalen Mobilität, in zunehmendem Maß die Nachfrage nach Transportleistungen über kurze Entfernungen auf, eine Erscheinung, die heute mit dem vielschichtigen Begriff "Nahverkehrsprobleme" bezeichnet wird. Schon seit dem Bestehen der Eisenbahnen wurden von ihnen aus heutiger Sicht Nahverkehrs-, also Transportleistungen über kurze Entfernungen im Rahmen eines über längere Strecken gehenden Zuglaufs, erbracht, ohne daß diese in ihrer Funktion besonders erkannt worden wären, wozu auch kein Anlaß bestand, da sie keine Probleme aufwarfen, sondern, außer bei Vorortbahnen der Weltstädte, ohne spezielle Bereit-

1) Diese können nicht aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitet werden. Dieses, der katholischen Soziallehre entstammende Prinzip, das auf das Verhältnis des Individuums und kleiner Gruppen zu größeren gesellschaftlichen Gruppierungen nach Kriterien der Leistungsfähigkeit abstellt, ist im Rahmen föderativ organisierter Staatsgewalt nicht anwendbar, so aber v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 30 Anm. III 2, der für diese Meinung auf F.-W. Jerusalem, Zentralismus und Föderalismus, in: Verfassung und Verwaltung, Festschrift für W. Laforet, zum 75. Geburtstag, München 1952, S. 47, verweist. Dieser spricht aber dort von dem Prinzip der Subsidiarität des Art. 30 GG, nicht von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

stellung von Betriebsmitteln miterledigt wurden.

An den Nahverkehrsleistungen, die heute auf der Schiene erbracht werden, sind neben der Bundesbahn auch Ländereisenbahnen beteiligt. Da 1920 auf das Reich nur die Bahnen übernommen wurden, die sich im Eigentum der Einzelstaaten befanden, wurden 20 v. Hundert des Eisenbahnnetzes weiterhin von Privatgesellschaften betrieben. Nach 1949 übernahmen neben den Privaten die Gebietskörperschaften in immer größer werdendem Umfang die Kapitalanteile dieser weiterhin in der Rechtsform privater Kapitalgesellschaften geführten Eisenbahnunternehmen[1]. Da jedes von ihnen auch zunehmend Nahverkehrsleistungen zu erbringen hatte, gerieten sie wegen der betriebswirtschaftlich negativen Auswirkungen dieser Art der Leistungserstellung in die Verlustzone. Da eine differenzierte Einnahmeerhöhung wegen des Tarifverbundes der Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs nicht möglich war, mußten die beteiligten Gebietskörperschaften die durch die Verluste entstehenden finanziellen Lasten tragen[2]. Diese wurden in einigen Fällen unverhältnismäßig hoch, so daß die teuren Verkehrsleistungen auf der Schiene durch solche auf der Straße ersetzt worden sind[3]. Es gibt heute ehemalige Eisenbahnunternehmen, die die ge-

1) Am gesamten Kapital dieser Unternehmen sind beteiligt: zu 13 v.H. Private, zu 63 v.H. Kreise und Gemeinden, zu 17 v.H. Bundesländer und zu 7 v.H. der Bund (Beteiligung an 3 Unternehmen), Quelle: Bundesverband Deutscher Eisenbahnen, BDE (vormals: Verband Deutscher Nichtbundeseigener Eisenbahnen, VDNE), BDE Mitgliederhandbuch 1973/74, S. 12.

2) Die Anteilseigner sind durch die Gesellschaftsverträge verpflichtet, die Verluste in der Gewinn- und Verlustrechnung anteilsmäßig auszugleichen.

3) In der Bundesrepublik hat sich der Bestand der Ländereisenbahnen des öffentlichen Verkehrs wie folgt entwickelt: 1950, 240; 1960, 172; 1975, 126; Quelle: BDE, Statistische Zahlen (jährlich).

samte Personenbeförderung, nachdem auch der Gütertransport auf der Schiene eingestellt wurde, auf der Straße durchführen[1].

Allein aus der Tatsache, daß z.Z. zur Erfüllung ihrer Nahverkehrsaufgaben von den Ländern die nicht bundeseigenen Bahnen mitfinanziert werden, ist aber nicht die Aussage haltbar herzuleiten, die Wahrnehmungskompetenz für Nahverkehrsaufgaben erstrecke sich hinsichtlich des Schienenverkehrs nur auf das Netz der Ländereisenbahnen und im übrigen nur auf den Straßenverkehr. Die nicht bundeseigenen Bahnen benutzen zur Leistungserstellung nicht nur ihre eigenen Fahrwege, sondern in vielen Teilabschnitten Strecken der Bundesbahn, so daß von der Transportleistung her dann räumliche Unterscheidungen entfallen.
Unter rein tatsächlichen und funktionalen Gesichtspunkten betrachtet gibt es keine Gründe, die Nahverkehrsleistungen der Bundesbahn aus dem Aufgabenbereich "Nahverkehr" der Länder auszusondern und unter Nichtbeachtung der äquivalenten Lastenverteilung durch den Bund finanzieren zu lassen. Diese bestehende Regelung hat zwar ihre Ursachen in der Entwicklung, die 1920 eingeleitet wurde, die jedoch nicht, wie gezeigt, die Aufgabenverteilung pro futuro festlegte, so daß eine sich heute ergebende Neuverteilung der Aufgaben ohne normative Veränderungen möglich ist, wenn die dem Bund zustehenden Kompetenzen über das Eisenbahnwesen hiervon unberührt bleiben.

Diese sind durch die Zuweisung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz über die Bundeseisenbahnen

1) So stellte z.B. die Kreisbahn Aurich GmbH am 3. Juni 1956 den Personenverkehr und am 30. Dezember 1969 den Güterverkehr auf der Schiene ein und betreibt heute den Personenverkehr mit eigenen Omnibussen.

gem. Art. 73 Ziff. 6 GG und der Verwaltungszuständigkeit gem. Art. 87 Abs. 1 GG dem Bund übertragen.

Um die Frage des Eingriffs in die verfassungsmäßig garantierten Rechte des Bundes durch die Ausdehnung der Aufgabenverantwortung und -erfüllung der Länder auf den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs der Bundesbahn zu beantworten, muß eine Konkretisierung dahingehend erfolgen, daß sich die Länder der Verkehrsleistungen der Bahn zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Sie werden als Fremdleistungen in Anspruch genommen, ohne daß in die Rechte, die mit der Durchführung des Betriebes zusammenhängen, eingegriffen wird.
Insoweit wird aber auch in die verfassungsmäßig garantierten Rechte nicht eingegriffen, denn Absprachen über die fahrplanmäßige Gestaltung der Nah- und Fernverkehrsleistungen zwischen der Bundesbahn einerseits und den Ländern und nachgeordneten Gebietskörperschaften andererseits finden schon jetzt statt.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Bundeseisenbahnen gem. Art. 73 Ziff. 6 GG bezieht sich einmal darauf, deren Rechtsform beliebig zu bestimmen[1], es brauchte also nicht, wie geschehen, an der Form des teilrechtsfähigen Sondervermögens festgehalten zu werden. Dieser Bereich der Bundeskompetenz wird durch die angestrebte Lösung ohnehin nicht berührt. Weiterhin werden von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes alle von den Eisenbahnen herkömmlicherweise betriebenen Dienste erfaßt. Das sind alle Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung und Durchführung des Betriebes dienen, also Organisation, Festlegung der eisenbahn-

1) T. Maunz in MDH, Grundgesetz, Art. 73 Randnr. 92; v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 73, Anm. XII 2a.

internen Verkehrsregeln, Maßnahmen zur Instandhaltung und Sicherung der baulichen und technischen Betriebsanlagen sowie Bau und Unterhaltung des Schienennetzes[1]. Auch in diesem Bereich erfolgt, soweit es gesetzlich geregelt wird, was teilweise nicht geschieht, kein Eingriff in die Bundeskompetenz, da die Bundesbahnverwaltung auch bei der Durchführung von Länderaufgaben weiterhin den Betrieb führt, zu dessen reibungsloser Abwicklung die oben genannten Maßnahmen dienen. Dazu gehört auch die Festlegung der Fahrpläne, die somit organisatorisch verselbständigt und daher Vereinbarungen, wie sie nach der angestrebten Lösung notwendig werden könnten, zugängig ist.
Die Verwaltungskompetenz des Bundes gem. Art. 87 Abs. 1 GG, in dessen Ausfüllung das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn, das Allgemeine Eisenbahngesetz und das Bundesbahngesetz ergingen, wodurch die organisatorischen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgabe geschaffen wurden, bleibt durch die Neuverteilung unberührt. Die tatsächliche Durchführung des Betriebes mit allen dazugehörigen unternehmerischen Aktivitäten hinsichtlich des Baus und der Unterhaltung der Anlagen, der Beschaffung und des Ersatzes der Fahrzeuge sowie die Einleitung der für die Sicherheit des Betriebes notwendigen Maßnahmen, verbleiben voll im Bereich der Bundesbahn, die ihre Leistungen als "Fremdleistungen an Dritte" den Ländern zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Nahverkehr zur Verfügung stellt.

Aus der Tatsache, daß die Länder die Nahverkehrsaufgaben wahrzunehmen haben, folgt aber auch die Kostentragungspflicht nach Art. 104a Abs. 1 GG, die sich, da zur Aufgabenerfüllung auch Bundesbahn-

1) T. Maunz, a.a.O. Randnr. 91; v. Mangoldt-Klein, a.a.O. Anm. XII 2 c.

leistungen in Anspruch genommen werden, dahingehend konkretisiert, daß sie an dieses Unternehmen ihrem Verkehrsanteil entsprechende Zahlungen zu leisten haben.

Vierter Abschnitt

Ausgleich der durch den Schienenpersonennahverkehr entstehenden finanziellen Belastungen der Länder

Der in Art. 104a GG festgelegte Lastenverteilungsgrundsatz, nach dem unter Aufgabe des früher geltenden Veranlassungsprinzips nunmehr das Aufgabenprinzip maßgebende Determinante ist, verwirklicht die verwaltungsökonomische Forderung, daß die Ausgabenverantwortung bei der Gebietskörperschaft lokalisiert sein muß, der die Ausführung der Aufgabe obliegt.
Im Gutachten über die Finanzreform wird zu dieser Forderung ausgeführt: "Dieser Lastenverteilungsgrundsatz hat sich bewährt. Er ermöglicht eine sinnvolle Zuordnung der Ausgabenverantwortung, trägt zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Haushaltführung bei und verwirklicht die Eigenverantwortung von Bund und Ländern im Bereich der Finanzwirtschaft"[1]. Dieser Lastenverteilungsgrundsatz gilt nicht uneingeschränkt, sondern ist gem. Art. 104a Abs. 3 GG für die Ausführung von Geldleistungsgesetzen mit einer Beteiligung des Bundes nach dem Ermessen des Bundesgesetzgebers[2] und gem. Art. 104a Abs. 4 GG bei Investitionshilfen, bei denen eine Beteiligung des Bundes an den Investitionen der Länder und Gemeinden, also an Aufgaben, die in die Wahrnehmungskompetenz der Länder fallen,

1) Troeger-Gutachten, Tz. 201. Das Gutachten nimmt hier Bezug auf Art. 106 Abs. 4 GG a.F., dem Art. 104a GG entspricht.

2) Heckt, Wilhelm, Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1973, S. 54, hält die Vorschrift für "einen schwerwiegenden Einbruch in den Geltungsbereich des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes", was wohl eine zu scharfe Kritik ist, angesichts der sowieso nicht immer mit voller Strenge angewandten Lastenverteilungsregel.

durchbrochen. In Konsequenz dieser Lastenverteilungsregel muß bei einer Verschiebung der Nahverkehrsaufgaben ein Weg beschritten werden, der die Steuerverteilung im Bund-Länder-Verhältnis so umgestaltet, daß der Ausgabenzuwachs einerseits und die Ausgabenminderung auf der anderen Seite ausgeglichen werden.

§ 9 Rechtfertigung und Legitimation des Ausgleichs

Auf Grund des durch die Finanzreform von 1969 errichteten Steuerverbundes erfüllt die Umsatzsteuer nunmehr die vorher von der Einkommen- und Körperschaftsteuer wahrgenommene Funktion der großen Variablen und bietet im vertikalen Finanzausgleichssystem die einzige Möglichkeit, die für die übrigen Steuern starren Beteiligungsverhältnisse am Gesamtsteueraufkommen zwischen Bund und Ländern ohne Eingriffe in das materielle Steuerrecht oder Änderung des Grundgesetzes neu festzusetzen[1]. Die durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, vorzunehmende Neuverteilung der Umsatzsteueranteile ist an die Voraussetzungen des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG gebunden und erfährt dadurch auch ihre Legitimation.

1. Anspruch der Gebietskörperschaften auf Deckung der notwendigen Ausgaben

Nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes haben Bund und Länder Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben, was bei der Festsetzung der Steueranteile angemessen zu berücksichtigen ist. Diese Gewährleistung erstreckt sich gleichberechtigt sowohl auf den Bund als auch auf die Länder, so daß bei einer Verlagerung der Ausgaben der belastete Teil einen verfassungsmäßig garantierten Anspruch auf Berücksichtigung bei der Aufteilung der variablen Finanzmasse hat.

Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 GG grenzt diesen Ausgleichsanspruch jedoch insoweit ein, als er ihn auf die "Deckung der notwendigen Ausgaben" beschränkt.

1) K. Vogel, H. Walter, in BK Art. 106, Anm. F 5 e ß, Randnr. 193.

Es stellt sich daher vorab die Frage, ob nach Übergang der Kostenlast für den Personennahverkehr auf der Schiene vom Bund auf die Länder noch das Kriterium "notwendige" Ausgaben erfüllt ist.

Gem. Art. 110 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 BbG ist der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung in den Bundeshaushalt einzustellen. Demzufolge ist der Bund verpflichtet, im Falle des negativen Saldos den Ausgleich herbeizuführen. Die Verfassung im Zusammenhang mit dem durch sie intendierten Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn und dem Bundesbahngesetz ist vom Parlamentarischen Rat so konzipiert, daß dem Bund die Gewinne des Sondervermögens zufließen sollten. Der einfache Gesetzgeber wählte bei der Abfassung des Bundesbahngesetzes die Konstruktion so, daß nur der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung in den Bundeshaushalt einzustellen sei.

Noch in den 50er Jahren wurden durch die Gewinne der Bundesbahn die Einnahmen des Bundes erhöht. Mit der zunehmenden Motorisierung sowohl im Bereich der gewerblichen Wirtschaft als auch bei den privaten Haushalten trat eine Verlagerung des Verkehrsaufkommens von der Bahn auf die Straße ein und führte zunächst im Personennahverkehr zur immer größer werdenden Kostenunterdeckung. Im weiteren Zeitablauf wurde auch der Güternahverkehr im wachsenden Maß defizitär, so daß Anfang der 60er Jahre die Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundesbahn einen Verlust auswies. Dieser war wegen des internen Verlustausgleichs mit rentabel arbeitenden Produktionsbereichen zwar geringer als die Summen der beiden defizitären Sparten. Dennoch wirkte die haushaltstechnische Konstruktion, an der so ohne weiteres nichts zu ändern war, jetzt unmittelbar nachteilig, da dem Bund nicht Einnahmen zuflossen, sondern er zu Ausgaben veranlaßt wurde.

Die Aufrechterhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmung und die daraus folgende Verpflichtung des Bundes zur Defizitabdeckung, Art. 110 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 BbG, lassen bei den hierfür gemachten Ausgaben das Kriterium der "Notwendigkeit" als erfüllt ansehen.

Wie sich schon aus der geschichtlichen Entwicklung ergibt, ist das Interesse der Staaten an den Eisenbahnen aus den verschiedensten Gründen immer außerordentlich stark gewesen und ist es, unbeschadet aller Kritik, die manchmal einen anderen Eindruck erwecken könnte, auch heute noch. So würden selbst bei einer eine Verfassungsänderung bedingenden Wahl einer anderen Rechtsform die Kontroll- und Einflußrechte des Staates sehr intensiv gewahrt werden, wie etwa bei den Privatbahnen im vorigen Jahrhundert, und an die Stelle eines aus allgemeinen Deckungsmitteln zu deckenden Defizits im Staatshaushalt würden Subventionen an die (das) Eisenbahnunternehmen treten.

Muß man demzufolge die Ausgaben des Bundes bei der Defizitabdeckung als notwendig bezeichnen, so kann man nicht folgern, daß bei der Übertragung der Kostenlast für den Personenverkehr auf der Schiene auf die Länder für die hierzu erforderlichen Ausgaben das Kriterium der "Notwendigkeit" einfach schon deswegen gegeben sei, weil es für die Ausgaben des Bundes im gleichen Sachzusammenhang schon erfüllt war. Die Zahlungsverpflichtung des Bundes folgt aber nicht etwa unmittelbar aus diesem Sachzusammenhang (Nahverkehr), sondern aus Art. 110 Abs. 1 GG, der den Bund verpflichtet, den Haushaltsplan auszugleichen, also etwaige Defizite der Bundesbetriebe und Sondervermögen, bei denen - wie in der gleichen Vorschrift geregelt - nur "die Zuführungen oder Ablieferungen" eingestellt zu werden brauchen, abzudekken.

Die den Ländern erwachsenden Ausgaben aber beruhen nicht unmittelbar auf Verfassungs- und anderen gesetzlichen Bestimmungen, wie das beim Bund der Fall ist, so daß das Kriterium der Notwendigkeit der Ausgaben hier erst festzustellen ist.

Betrachtet man nur die Ausgabenseite, so sind ihre Ausgaben höher, da der betriebsinterne Verlustausgleich nur zugunsten des Bundes wirkt.

Bei der angestrebten Lösung nehmen die Ländern in Erfüllung ihrer Aufgaben im Nahverkehrsbereich Leistungen des Bundesunternehmens in Anspruch, bei denen eine hohe Kostenunterdeckung vorliegt, die sie in vollem Umfang zu tragen haben. Sie finden dabei allerdings die gleiche Situation vor wie bei den nicht bundeseigenen Eisenbahnen und den Verkehrsbetrieben, die in ihren Staatsgebieten den Nahverkehr durchführen, sei es, daß das durch kommunale Betriebe geschieht oder durch beauftragte Privatunternehmen.

In § 2, 1. wurde begründet, daß und warum die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr bewußt in Kauf genommen wird. Sie besteht nicht nur seit längerem, sondern wird auch durch politische Erklärungen[1] und gerichtliche Entscheidungen als gewollt bezeichnet.

Wenn dabei auch der Begriff "Daseinsvorsorge" gebraucht wird, so ist das deshalb keine Verschleierung eines ökonomischen Sachverhalts, weil sich eindeutig ergibt, daß die Erstellung von Verkehrsleistungen "im öffentlichen Interesse" gemeint ist, bei denen aus ihren betriebswirtschaftlichen Eigengesetzlichkeiten, die auch durch die tarifpolitischen Maßnahmen determiniert sind, eine Kosten-

1) Verkehrspolitisches Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 - 1972; Verkehrsbericht 1970; Regierungserklärung vom 18. Januar 1973.

deckung nicht erzielt werden soll. Hinzu kommt, daß gerade die im Bereiche des Nahverkehrs in großem Umfang bestehenden Sozialtarife zu einer noch weitergehenden Reduktion der Gesamteinnahmen führen.

Die Bereitstellung dieser defizitären Nahverkehrsleistungen wird gesellschaftspolitisch für wünschenswert und notwendig erachtet, da "große Gruppen der Bevölkerung auf das Bestehen wie auf das verläßliche und dauerhafte Funktionieren dieses Verkehrs angewiesen"[1] sind. Man muß daher die hierfür getätigten Ausgaben dem Grunde nach als "notwendige Ausgaben" i.S.d. Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 GG ansehen.

2. Änderung der Ausgaben von Bund und Ländern im gegenseitigen Verhältnis

Eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer ist obligatorisch, wenn eine wesentliche Verschiebung der Einnahmen oder Ausgaben bei der einen oder anderen Seite auftritt. Außer der Tatsache, daß das Merkmal "wesentlich" - also eine quantitative Voraussetzung - vorliegen muß, tritt kumulativ hinzu, daß es sich nicht um eine kurzfristige Mehrbelastung eines Teils handeln darf.

a) Wesentliche Andersentwicklung

Nach einer durchgeführten Übertragung der Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben für den Nahverkehr auf der Schiene muß die Verschiebung der Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern im gegenseitigen Verhältnis wesentlich sein[2], damit es zu

1) BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 1960, BVerfGE 11, 168 (184).

2) T. Maunz in MDH, GG, Art. 106 Anm. V 3 b, Randnr. 29, vertritt die Auffassung, daß Art. 106 Abs. 4 Satz 1 so zu verstehen sei und hält Berechnungen für erforderlich: "was früher für die Berechnung der Beteiligungsverhältnisse an der Einkommen- und Körperschaftsteuer galt, muß jetzt für die Umsatzsteuer entsprechend gelten." (Fußn. 1).

einer Neufestsetzung der Beteiligung an der Umsatzsteuer kommen kann.

Bei den hierzu erforderlichen Berechnungen[1] werden nicht nur die Steuereinnahmen erfaßt, sondern auch Einkünfte aus hoheitlichen Regiebetrieben, privatrechtlichen Erwerbsbetrieben und allgemeinen Finanzvermögen, wie Gebühren, Beiträge, Beteiligungsgewinne etc[2].
Eine so ins Detail gehende Berechnung erscheint aber dann nicht erforderlich, wenn bereits angefallene Ausgaben im Bund-Länder-Verhältnis zu Lasten einer Seite verschoben werden und die Entlastung des Bundes der Belastung der Länder quantitativ entspricht und gleichzeitig so hoch ist, daß das Merkmal "wesentlich" als erfüllt angesehen werden muß.

---

1) K. Vogel, H. Walter in BK, Art. 106 Anm. C 4 c, Randnr. 61, vertreten die Auffassung: "Wann eine solche, 'wesentlich' andere Entwicklung anzunehmen ist, läßt sich mathematisch nicht genau präzisieren. Der Bundesgesetzgeber hat einen verhältnismäßig weiten Beurteilungsspielraum, innerhalb dessen er auf Grund eines auftretenden Sachzwanges zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen handelt." T. Maunz in MDH, GG, Art. 106 Anm. V 3 b, Randnr. 29, stellt darauf ab, daß zunächst aus dem Verhältnis der Einnahmen und Ausgaben der vorangegangenen Periode ein Anfangsquotient zu ermitteln sei, der dem Schlußquotienten, der das Verhältnis nach Neuregelung der ausgabewirksamen Aufgabenbereiche widerspiegelt, gegenübergestellt werden müsse. Er versäumt aber zu erklären, wann eine Andersentwicklung "wesentlich" ist, wenn er ausführt: "Weicht die Verhältniszahl auf der Bundesseite von derjenigen auf der Länderseite wesentlich ab, so ist die Voraussetzung erfüllt, die durch den Begriff 'wesentliche Andersentwicklung' zum Ausdruck gekommen ist." Damit wird nicht, wie dort behauptet, eine weitgehende Eindeutigkeit begründet; denn die tautologische Argumentation, die nur mathematische Konsequenzen hat, trägt zur Klärung des Begriffs "wesentlich" nichts bei.

2) Fischer-Menshausen, Herbert, Das Finanzverfassungsgesetz, DÖV 1956, S. 165 f.

Ausgehend von der Tatsache, daß es sich bei der Neufestsetzung der Anteile um eine politische Entscheidung handelt, in der es einen weiten Beurteilungsspielraum gibt - der von Maunz vertretenen Ansicht kann wegen ihrer tautologischen Argumentation nicht gefolgt werden -, soll auf die Anteilsänderungen der Jahre 1972 und 1974 zurückgegriffen werden, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, welche Ausgabenhöhe von den Beteiligten als so "wesentlich" angesehen wurde, daß sie die Verteilungsprozentsätze änderten.

Die tatsächlich erfolgte Prozentverschiebung kann nicht etwa damit als zwangsläufig abgetan werden, daß im § 1 des ersten Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969[1] die dort vorgenommene Aufteilung von 70 zu 30 Prozent auf die Jahre 1970 und 1971 befristet wurde, also nach Ablauf von zwei Jahren ein anderes Beteiligungsverhältnis hätte beschlossen werden müssen. Zwar divergieren die Meinungen darüber, ob nach Ablauf dieser Frist ohne ein neues Gesetz ein verfassungsmäßiger Zustand besteht, was hier aber dahinstehen kann, da kein verfassungsrechtlicher Zwang besteht, bei Erlaß eines neuen Gesetzes die Beteiligungsverhältnisse zu ändern, wenn nicht die dafür aufgestellten Voraussetzungen gegeben sind. Demzufolge hätte das zweite Gesetz über den Finanzausgleich für die Jahre 1972 und 1973 durchaus die gleichen Beteiligungsverhältnisse festlegen können.

Unter dem Gesichtspunkt des durch die Verfassung den Gebietskörperschaften garantierten Anspruchs auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben wurden den Ländern in der Vergangenheit immer größere Anteile am Steueraufkommen zugebilligt. Daraus kann geschlossen werden, daß man ihren Ausgabenzuwachs angemessen berücksichtigte, dieser sich also in den Veränderungen widerspiegelt.

---

1) BGBl. I S. 1432.

Da es hier um die Frage geht, wann das Merkmal "wesentlich" als gegeben angesehen werden kann, ist es folglich legitim, darauf abzuheben, welche absoluten Beträge, die sich auf hier nicht nachzuvollziehende Berechnungen gründen, die aber als "wesentliche Änderungen" angesehen wurden, tatsächlich neu verteilt worden sind. Dabei kann dahinstehen, ob diese erhöhten Einnahmen die zusätzlichen Ausgaben voll oder nur zu einem Teil abdeckten.

Tabelle IX

Veränderung der Aufteilung der Umsatzsteuer durch die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile 1972 und 1974

Zeit		Bundesanteil		Länderanteil	
		Mio DM	v.H.	Mio DM	v.H.
1972	geltende Regelung	30.538	65	16.443	35
	fiktive Aufteilung nach den alten Relationszahlen	32.887	70	14.094	65
	Differenz	- 2.349	- 5	+ 2.349	+ 5
1974	geltende Regelung	32,237	63	18.933	37
	fiktive Aufteilung nach den alten Relationszahlen	33.260,5	65	17.909,5	35
	Differenz	-1.023,5	- 2	+ 1.023,5	+ 2

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1973, S. 422; 1975, S. 408.

Aus der vorstehenden Tabelle IX ist ersichtlich, daß die bisherigen Neufestsetzungen jeweils gegenüber der alten Verteilung den Ländern 1972 Mehreinnahmen in Höhe von 2349 Mio DM und 1974 in Höhe von 1023,5 Mio DM gebracht haben.
Wenn aber bei solchen Beträgen schon eine "wesentliche Änderung" der Ausgaben angenommen wurde,

müssen bei den Ländern Deckungslücken in mindestens dieser Höhe vorhanden gewesen sein.

Die Verlagerung der Ausgaben für den Personennahverkehr auf der Schiene ergäbe (für 1970) nach einer überschlägigen Rechnung eine zusätzliche Belastung der Länder in Höhe von 3 Mrd DM. Das entspricht 7,8 v.H. der aufzuteilenden Umsatzsteuermasse, für 1974 5,8 v.H., sofern unverändert von 3 Mrd ausgegangen wird.

Es kann realistischerweise angenommen werden, daß Verschiebungen dieser Größenordnung auch im politischen Entscheidungsprozeß, trotz seines weiten Beurteilungsspielraums,als "wesentliche Änderung" angesehen werden. Wie aus der Tabelle IX ersichtlich, würde sich für das Jahr 1970 bei einem in diesem Jahr tatsächlich vorhandenen Defizit im Personennahverkehr auf der Schiene eine Verschiebung der damaligen Festsetzung von 70 zu 30 v.H. auf 62,2 zu 37,8 v.H., für 1974 eine solche von 63 zu 37 v.H. auf 57,14 zu 42,86 v.H. ergeben. Es darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Belastung der Länder eine Entlastung des Bundes in gleicher Höhe gegenübersteht. Zwar ist das in den Bundeshaushalt eingestellte Defizit der Bundesbahn geringer als die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr, aber das ist nur eine Folge des betriebsinternen Verlustausgleichs der einzelnen Produktionsbereiche, so daß der Bund ohne die Kostenbelastung durch den Nahverkehr Einnahmen erzielen würde.

b) Langfristige Mehrbelastung der Länder

Weitere Voraussetzung einer Neuverteilung der Umsatzsteuer ist, daß durch sie Ausgewogenheit auf angemessene Dauer erzielt wird und das neue Beteiligungsverhältnis Grundlage einer mehrjährigen

Finanzplanung sein kann[1], die in Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 GG ausdrücklich genannt ist. Im Gegensatz dazu steht die kurzfristige in nur einer Haushaltsperiode auftretende Mehrbelastung der Länder, die keine "wesentliche" Änderung darstellt, und die durch Finanzzuweisungen des Bundes, wenn auch nicht nur durch diese, ausgeglichen werden kann. In einer solchen Situation ist der Bund zum Ausgleich verpflichtet[2].

Bei der erstmaligen Berücksichtigung des Ausgabenzuwachses bei den Ländern in Höhe der Kostenunterdeckung im Personennahverkehr auf der Schiene bei gleichzeitigem Wegfall dieser Ausgaben beim Bund wird ad hoc eine Entscheidung getroffen, die die an sich vorausgesetzte Beurteilung eines vorangegangenen Zeitablaufs zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals "wesentlich anders entwickeln" überflüssig macht. Die Verlagerung führt mit dem Zeitpunkt der Entscheidung zu höheren Ausgaben der Ländergesamtheit, so daß ein längerer Beobachtungszeitraum, um diese festzustellen, entfallen kann. Allerdings bleibt, da ein Ausgleich auf angemessene Dauer angestrebt ist, die Notwendigkeit bestehen, die Ausgabenbelastung pro futuro in eine mehrjährige Finanzplanung aufzunehmen.
Das ist zwar generell möglich, da Ausgaben für den Nahverkehr auch in Zukunft anfallen, dennoch ist es schwierig, sie quantitativ genau zu bestimmen. Einerseits besteht eine Tendenz zur Zunahme, begründet in Kostensteigerungen, allgemeiner Infla-

1) K. Vogel, H. Walter in BK, Art. 106, Anm. C 4 c, Randnr. 64, heben hervor, daß diese Auslegung nicht nur aus dem in Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG verwendeten Begriff "entwickeln" folge, sondern auch der Bedeutung entspreche, "welche die Festsetzung der Umsatzsteuerverteilung im Finanzgefüge des GG" besitze.

2) T. Maunz in MDH, GG, Art. 106, Anm. V 5 b, Randnr. 34.

tionsrate - die allerdings noch gesondert unten erörtert werden soll - und dem Ausbau der Verkehrsleistungen im Zuge einer besseren Versorgung der Bevölkerung. Andererseits besteht die durchaus reale Möglichkeit, daß die Gebietskörperschaften darauf drängen, unrentable Nebenstrecken abzubauen, sich damit also die Steigerung des Defizits verringert oder dieses absolut gesehen konstant bleibt oder sogar sinkt. Während der letzte Fall mit großer Sicherheit als unwahrscheinlich angesehen werden muß, erscheint es jedenfalls in weiterer Zukunft nicht ausgeschlossen, daß ein Zustand eintritt, bei dem die durch Rationalisierung und Strekkenstillegungen ersparten Ausgaben durch Kostensteigerungen weitgehend kompensiert werden, so daß der Defizitbetrag in seiner absoluten Höhe nur geringfügig variiert.

Für einen innerhalb der ersten mehrjährigen Finanzplanung liegenden Zeitpunkt ist dieser Zustand nicht zu erwarten, so daß diese, ausgehend von dem Betrag im Jahr der Übertragung der Aufgaben als Basis unter Einrechnung der Preissteigerungsraten und Berücksichtigung der Parameter, die sich aus der langfristigen betrieblichen Planung der Deutschen Bundesbahn ergeben, vorgenommen werden kann.

Die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer ist im Fall der Übertragung der Ausgaben für den Personennahverkehr auf der Schiene auf die Länder, die eine Mehrbelastung bezogen auf das Jahr 1970 in Höhe von 3 Mrd DM bedeutet, obligatorisch, da die in der Verfassung niedergelegten Voraussetzungen hierfür als gegeben angesehen werden müssen. Ob später weitere Änderungen des Beteiligungsverhältnisses vorzunehmen sind, kann nur an Hand der im Zeitpunkt der Beschlußfassung gegebenen Daten ermittelt werden. Das wird aber dann regelmäßig nicht der Fall

sein, wenn nur eine inflationsbedingte Zuwachsrate der Ausgaben vorliegt, da diese sich sowohl beim Bund als auch bei den Ländern niederschlägt, das Verhältnis also nicht zu ändern vermag. Das gesamte Umsatzsteuervolumen steigt u.a. auch inflationsbedingt, so daß den größeren Ausgaben auch zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen, deren Höhe allerdings von der Aufkommenselastizität der Umsatzsteuer abhängt.

3. Horizontale Ausgleichswirkungen

Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen steht in Höhe von wenigstens 75 v.H. gem. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG den Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu. An diesem in der Verfassung festgelegten Verfahren nichts zu ändern, erscheint durchaus gerechtfertigt, da bei der Verteilung dieser Finanzmasse direkt auf eine Bezugsgröße - Einwohnerzahl in einer Region - abgehoben wird, die u.a. auch schon der Ermittlung der Verkehrsanteile zugrunde gelegen hat und der deshalb eine besondere Bedeutung zukommt.

Die verbleibenden 25 v.H. werden gem. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder verwendet.

Da aber der Betrag der Kostenunterdeckung wieder in voller Höhe auf die Länder nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl verteilt werden soll, ist er dem Teil der nach der Einwohnerzahl zu verteilenden Finanzmasse hinzuzurechnen. Der darüber hinausgehende Betrag, bis zur Höhe der Gesamtsumme des den Ländern zustehenden Anteils an der Umsatzsteuer, stellt die zum Finanzkraftausgleich zur Verfügung stehende Masse dar. Die so bestimmten Finanzmassen werden ins Verhältnis gesetzt und dadurch die Anteile festgelegt. Dieses Verfahren ist zulässig, da in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG bestimmt ist,

daß höchstens für ein Viertel der Gesamtmasse durch Bundesgesetz bestimmt werden darf, daß sie für den horizontalen Finanzausgleich zur Verfügung stehe. Es müssen also mindestens 75 v.H. nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt werden. Bei dem vorbezeichneten Verfahren wird dieser Anteil nicht erniedrigt, sondern erhöht, steht also der Verfassungsnorm nicht entgegen.

Es ergibt sich folgende Aufteilung der 75 v.H. des Umsatzsteuerzuwachses aus der Übernahme der Aufgabenverantwortung für den Nahverkehr auf der Schiene durch die Länder.

Tabelle X[1]

Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl (1970)

Land	v.H.
Schleswig-Holstein	4,2
Niedersachsen	11,6
Nordrhein-Westfalen	28,0
Hessen	8,9
Rheinland-Pfalz	6,0
Baden-Württemberg	14,6
Bayern	17,3
Saarland	1,8
Hamburg	2,9
Bremen	1,2
Berlin	3,5
	100,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1971, S. 34

1) Zur Beteiligung Berlins vgl. FN 1) S. 39.

Land	Anteil an dem Gesamtleistungsangebot (s. Tab. VII, 2. Spalte) v.H.	Aus Spalte 1 errechneter Anteil am Defizit von 3 Mrd DM in Mio DM	Anteil am Umsatzsteueraufkommen (s. Tab. X) v.H.	Aus Spalte 3 errechnete Rückzahlungsbeträge von 3 Mrd DM in Mio DM	Differenz aus Spalte 4 minus 2 in Mio DM
	1	2	3	4	5
Schleswig-Holstein	3,7	111,0	4,2	126,0	+ 15,0
Niedersachsen	10,6	318,0	11,6	348,0	+ 30,0
Nordrhein-Westfalen	19,3	579,0	28,0	840,0	+ 261,0
Hessen	11,8	354,0	8,9	267,0	- 87,0
Rheinland-Pfalz	8,8	264,0	6,0	180,0	- 84,0
Baden-Württemberg	14,6	438,0	14,6	438,0	--
Bayern	27,6	828,0	17,3	519,0	- 309,0
Saarland	2,2	66,0	1,8	54,0	- 12,0
Hamburg	0,8	24,0	2,9	87,0	+ 63,0
Bremen	0,6	18,0	1,7	36,0	+ 18,0
Berlin			3,5	105,0	+ 105,0
Sa.	100,0	3 000,0	100,0	3 000,0	$\pm$ 0

Das Ergebnis einer leistungsgerechten Lastenverteilung wäre dann folgendes:

Tabelle XI

Gegenüberstellung der Zahlungen an die Bahn und der Einnahmen auf Grund des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern

Land	Anteil an dem Gesamtleistungsangebot (s. Tab. VII, 2. Spalte) v.H.	Aus Spalte 1 errechneter Anteil am Defizit von 3 Mrd DM in Mio DM	Anteil am Umsatzsteueraufkommen (s. Tab. X) v.H.	Aus Spalte 3 errechnete Rückzahlungsbeträge von 3 Mrd DM in Mio DM	Differenz aus Spalte 4 minus 2 in Mio DM
	1	2	3	4	5
Schleswig-Holstein	3,7	111,0	4,2	126,0	+ 15,0
Niedersachsen	10,6	318,0	11,6	348,0	+ 30,0
Nordrhein-Westfalen	19,3	579,0	28,0	840,0	+ 261,0
Hessen	11,3	339,0	8,9	267,0	- 87,0
Rheinland-Pfalz	8,8	264,0	6,0	180,0	- 84,0
Baden-Württemberg	14,6	438,0	14,6	438,0	--
Bayern	27,6	828,0	17,3	519,0	- 309,0
Saarland	2,2	66,0	1,8	54,0	- 12,0
Hamburg	0,8	24,0	2,9	87,0	+ 63,0
Bremen	0,6	18,0	1,7	36,0	+ 18,0
Berlin			3,5	105,0	+ 105,0
Sa.	100,0	3 000,0	100,0	3 000,0	± 0

Aus Spalte 5 der Tabelle XI ergibt sich das Ausmaß der "verdeckten Ausgleichszahlungen" außerhalb des gesetzlichen Finanzausgleichs. Sie gibt die Mehr- oder Mindereinnahmen wieder, die die Länderhaushalte aufwiesen, wenn nach dem in dieser Arbeit dargelegten Verfahren abgerechnet würde. Trotz des summarischen Charakters der Berechnungen zeigt sich schon, daß z.B. das ausgleichsverpflichtete Land Hessen bei einem leistungsgerechten Lastenverteilungsverfahren Mindereinnahmen von 87,0 Millionen DM hätte. Diese werden nach dem derzeit üblichen System der Defizitabdeckung durch den Bund von den anderen

Ländern mit positivem Saldo "mitgetragen". Das ist deshalb so beachtenswert, weil Hessen eine solche Steuerkraft hat, daß es nach dem Finanzausgleichsgesetz zum Kreis der ausgleichsverpflichteten Länder zählt, also zur Stärkung der Steuerkraft anderer Länder auf einen Teil seiner Steuereinnahmen verzichtet.

Als weiteres signifikantes Beispiel soll nur noch auf Berlin eingegangen werden. Das deshalb, weil Berlin - obwohl es keine Bundesbahnstrecken hat - zur Defizitabdeckung beiträgt, da die Stadt auf Grund des Finanzausgleichsgesetzes am vertikalen Finanzausgleich teilnimmt.

Nach alledem sollte deutlich geworden sein, daß es geraten erscheint, das bestehende Finanzierungssystem des Defizits des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn sowohl im Bund-Länder-Verhältnis als auch im Verhältnis der Länder untereinander neu zu überdenken.

§ 11 Entscheidungsbeteiligung und Entscheidungsverantwortung der Bundesländer im Schienenpersonennahverkehr

Geht man von dem in den voraufgegangenen Abschnitten entwickelten Modell aus, stellt sich - sofern man die weitere Hypothese einführt, daß seine Realisierung politisch gewollt ist - die Frage, welche spezifischen Probleme sich aus der Anwendung des Modells für die beteiligten Institutionen, d.h. Bund, Länder, Bundesbahn, ergeben. Ferner ist zu prüfen, ob daraus bislang nicht bedachte strukturelle und funktionale Folgeprobleme resultieren.

Es kann dabei nicht darum gehen, detaillierte Ausführungen und Vorschläge für die Behandlung konkreter Nahverkehrsprobleme durch die Entwicklung eines umfassenden formalen Organisationsmodells zu machen, in welchem die bereits institutionalisierten Verwaltungsstufen der Verhandlungspartner - entsprechend der Bedeutung des zu entscheidenden Problems - speziell einander zugeordnet und im einzelnen bezeichnet werden. Eine daran orientierte - damit funktional variable - Organisationsstruktur kann hier nur in ihren Grundzügen dargestellt werden.

1. Grundsätze und Verfahren der Entscheidungsbeteiligung

Es soll ein Rahmen abgesteckt werden, der erkennen läßt, daß die grundsätzliche Übereinstimmung aller verhandelnden Parteien in bestimmten Punkten erst den Weg zu weiteren Absprachen eröffnet, wobei aufzuzeigen ist, zwischen wem - problemorientiert - eine Kooperation stattfinden sollte. Einerseits ihre Intensität, andererseits die zu ihrer Handhabung notwendigen Kriterien sind darzulegen, wobei in diesem Zusammenhang dem kooperati-

ven Föderalismus durch seine rechtserweiternde, aber auch begrenzende Funktion ein bedeutsamer Stellenwert zukommt. In den durch diese Übersicht geschaffenen Rahmen soll eingezeichnet werden, welche Konfliktlagen möglich sind, und unter Beachtung welcher Gesichtspunkte die Beteiligten eine Lösung anzustreben suchen sollten.

Grundlegende Voraussetzung ist, daß Konsens über die absolute Höhe des Betrages der Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr der Bundesbahn besteht, damit anstehende verkehrspolitische Verhandlungen überhaupt problemorientiert geführt werden können und nicht einzelne Länder diese blockieren unter Hinweis auf die Nichtanerkennung der festgestellten Höhe der Kostenunterdeckung und damit auch des Betrages, der gemäß ihres Verkehrsanteils auf sie entfällt. - Es muß in dieser hypothetischen Annahme davon ausgegangen werden, daß sowohl das System der Feststellung der Verkehrsanteile der einzelnen Länder von diesen akzeptiert als auch die Prozentwerte nicht mehr diskutiert werden. -

Die Tatsache, daß Bedenken gegen jede Kostenrechnung vorgebracht werden können, also auch gegen die Festsetzung der Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr, wirft die Frage auf, mit welcher Institution die Länder hierüber bestehende Meinungsverschiedenheiten ausräumen sollen, der Bundesbahn in ihrer Eigenschaft als Verkehrsunternehmen oder dem Bund als Träger dieses Sondervermögens.

Die Länder stehen Bund und Bundesbahn gleichermaßen distanziert gegenüber, während zwischen letzteren normierte und institutionalisierte Beziehungen bestehen. Da u.a. die Einstellung des Saldos der Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbahn in den Haushalt des Bundes und im Falle des Verlustausweises auch seine Ausgleichspflicht durch Art. 110 Abs. 1 GG festgelegt ist, kann davon ausgegangen

werden, daß der Bund nicht ohne eingehende Kontrolle das Ergebnis der Wirtschaftsrechnung der Bahn übernimmt. In der Tat findet eine partielle Kontrolle der durch das Hauptprüfungsamt der Deutschen Bundesbahn - eine Institution, deren Mitarbeiter mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet sind - vorgenommenen Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof statt. Da auch der Bund das Wirtschaftsergebnis der Bahn akzeptieren muß, erscheint es angezeigt, bei diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten ihn als Verhandlungspartner der Länder zu bestimmen, weil damit schon bestehende Kontrolleinrichtungen und -institutionen erhalten bleiben können.

Da bei der Prüfung des Wirtschaftsergebnisses der Deutschen Bundesbahn durch das Hauptprüfungsamt auch die für die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr relevanten Daten erfaßt und kontrolliert werden, könnte für die Länder eine zusätzliche Sicherung der Korrektheit dadurch erreicht werden, daß die Prüfung durch den Bundesrechnungshof zur Vorlage beim Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages sich grundsätzlich auch auf diesen Bereich erstreckt, was gegebenenfalls gesetzlich festgelegt werden könnte.

In dem bestehenden institutionellen Rahmen müßte die Diskussion über die Festsetzung der Kostenunterdekkung im Schienenpersonennahverkehr auf der Bund-Länder-Ebene geführt werden, ohne daß die Länder unmittelbar an der Prüfung der Rechnungslegung der Bundesbahn beteiligt wären.

Etwaige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über vorgelegte Prüfungsergebnisse des Hauptprüfungsamtes und des Bundesrechnungshofes, deren tieferer Grund möglicherweise darin liegt, daß diese Behörden dem Bund zugeordnet sind, könnten weitgehend und ohne Kompetenzverletzung vermieden wer-

den, wenn eine außenstehende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, auf deren Bestellung sich Bund und Länder geeignigt haben, die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr der Bundesbahn ermittelt.

Dieses Verfahren strukturiert das Verhältnis der beteiligten Gebietskörperschaften insoweit, als der Konsens über die Bestellung einer Prüfungsgesellschaft es im Regelfall ausschließt, daß das Prüfungsergebnis von einzelnen Beteiligten mit dem Argument angegriffen wird, es sei nicht die geeignete Gesellschaft ausgewählt worden, weil sie damit die vorher geschaffene Konsensbasis verlassen würden. Ungenaue Arbeit der Gesellschaft würde dagegen - sofern sie sich eklatant offenbart - wohl übereinstimmend festgestellt und zur Auswahl einer anderen Veranlassung geben.

Die Konsensbildung zu Anfang wirkt aber noch weiter, indem sie einen gewissen Druck auf die Beteiligten ausübt, das begonnene gemeinsame Handeln als ein solches bis zur Zielerreichung fortzuführen. Es wird die Anerkennung des Prüfungsergebnisses schon dadurch besser erreichbar, daß Bund und Länder sich der bereits erstellten Konsensbasis verpflichtet fühlen, was wiederum bedeutet, daß die Verweigerung der Anerkennung einem Begründungszwang unterliegt, also sachlicher, für alle einsehbarer Argumente bedarf. Die Tatsache der Einsehbarkeit der Argumentation wird zu erneuter Konsensbildung darüber führen, wie der zur Diskussion gestellte Sachverhalt zu behandeln ist, ob daraus eine Regelung für alle oder eine Sonderbehandlung einzelner folgen soll.

Da ein solcher Weg allein durch seine Verfahrensstruktur die Erreichung der Anerkennung des Betrages der Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr der Bundesbahn fördert, sollte seine Institutionalisierung vornehmlich in Betracht gezogen werden.

2. Möglichkeiten der projektbezogenen Beteiligung der Länder im Bereich des Schienenpersonenahverkehrs

Die weitere Darstellung soll davon ausgehen, daß im Rahmen der Kontrolle der Verkehrsanteilsberechnung auch die Höhe der Kostenunterdeckung von allen Verhandlungspartnern akzeptiert ist.

Eine so erzielte Einigung sagt indessen nichts darüber aus, wie hoch der Intensitätsgrad der Zusammenarbeit bei den nachfolgenden zu behandelnden und zu lösenden Problemen sein kann und wird. Die möglichen Konfliktlagen, die teilweise aus strukturpolitischen wie finanzwirtschaftlichen Gründen entstehen, sind sehr komplex strukturiert, so daß Mechanismen gefunden werden müssen, aus der Vielzahl der möglichen die praktikablen Lösungsalternativen durch Selektion festzulegen und so einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern zu erleichtern. Als Reduktionsmechanismus bietet sich hier das Instrument des kooperativen Föderalismus an, wie er in der Verfassungsnormierung der Gemeinschaftsaufgaben für Bund und Länder seinen Niederschlag gefunden hat. Er ist aber nicht nur auf den normierten Bereich beschränkt, sondern legt im Rahmen der informellen Kommunikation den beteiligten Gebietskörperschaften Verpflichtungen dahingehend auf, unter Berücksichtigung der Interessen des jeweils anderen die gemeinsam gewünschte Zielerreichung zu verwirklichen.

Auf die Nahverkehrsprobleme bezogen bedeutet das, daß sowohl die Gliedstaaten ihre regionalen Interessen nur unter Wahrung der Interessen des Zentralstaates und umgekehrt der Zentralstaat seine Interessen nur so weit durchsetzen kann, als "es das allgemeine Wohl erheischt". Das bedeutet, es gibt Überschneidungsbereiche, in denen Interessen der

Einzelstaaten gleichzeitig solche des Zentralstaates sein müssen, um nicht einen für die Gesamtheit unerwünschten Zustand herbeizuführen.

Die Beseitigung von Konfliktlagen auf der Grundlage von Verhandlungen im politischen Bereich unter der Verpflichtung zur Kooperation schließt im Regelfall die Auflösung oder das Ausscheiden einzelner aus der Verhandlungsrunde aus. Es muß daher im weiteren davon ausgegangen werden, daß solche Fälle nicht eintreten.

Die Zusammensetzung der Verhandlungsgremien sollte zu der Wichtigkeit der zu entscheidenden Maßnahmen in einem ausgewogenen, diese Wichtigkeit angemessen repräsentierenden Verhältnis stehen. Eine solche hierarchische Staffelung würde, abgesehen davon, daß im Rahmen einer jeden Verwaltungsorganisation diese Gliederung wiederzufinden ist, auch der Effizienz dienlich sein, wobei die informellen Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen, wenn sich also, um eine Entscheidung vorzubereiten, keines formellen Rahmens bedient wird, von besonderer Bedeutung sind.

Im folgenden soll versucht werden, anhand möglicher Konfliktsituationen - wobei diese nur beispielhaft aus einer Vielzahl möglicher anderer Alternativen gewählt sind - eine solche sachbezogen- und problemorientierte Staffelung der Gremien darzustellen.

Der erste Problemkreis, für den eine Entscheidungsfindung ermöglicht werden soll, bezieht sich auf den Sachverhalt, daß regionale Veränderungen von Fahrtzeiten oder Fahrplananpassungen von einem Land selbst oder als Repräsentant der Kommunen gewünscht werden. Es kann an folgende Lösungsmöglichkeit für dieses Problem gedacht werden: Zur Vorbereitung der Veränderung werden die zuständigen

Sachbearbeiter des Landesverkehrsministeriums eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Sachbearbeitern einer oder gegebenenfalls zweier Bundesbahndirektionen aufnehmen. Es werden dabei unter anderem die Fragen zu erörtern sein, welche Anschlüsse und Zubringerverkehre durch die Veränderung betroffen werden, was durch empirische Ermittlungen festgestellt werden müßte und je nach Sachlage verschieden ist. Darüber hinaus werden sich im Einzelfall weitere Probleme dadurch ergeben, daß die Nahverkehrsleistung auf Strecken erbracht wird, die gleichzeitig vom Fernverkehr benutzt werden, so daß die Verlegung möglicherweise Auswirkungen auf den Fernverkehr haben könnte. So wird in solch einem Falle zu klären sein, ob und in welchem Umfang eine Verschiebung möglich ist. Diese Erörterungen können im Vorfeld zureichend durch die Zusammenarbeit der jeweiligen Fachabteilungen der Verkehrsministerien und der oder den betroffenen Bundesbahndirektionen geführt werden. Wenn keine weiteren Auswirkungen oder Beeinträchtigungen auf das Gesamtverkehrsnetz vorliegen, wird letztlich die Meinung des betreffenden Landes ausschlaggebend sein. Es hat nach diesem Vorschlag ja auch die finanziellen Konsequenzen der Veränderung des Nahverkehrs zu tragen.

Auf die gleiche Weise könnte über den ersatzlosen Fortfall von regionsinternen Nahverkehrsleistungen unter Einbeziehung der in der Verwaltungsorganisation der Deutschen Bundesbahn mit diesbezüglicher Entscheidungskompetenz ausgestatteten Fachressorts und ihnen zugeordneten Gremien verfahren werden.

Über die Stillegung regionsinterner Strecken sollten Bund, Länder und Bundesbahn mit ihren jeweils höchsten zuständigen Vertretern entscheiden, nachdem die Vorbereitung hierzu von den einzelnen Verwaltungsorganisationen geleistet worden ist.

Für die Verkehrsanteilsermittlung unterscheiden sich die beiden letztgenannten Fälle wesentlich. Wird nur der Fortfall einzelner Nahverkehrsleistungen beschlossen, so wirkt sich das lediglich auf den Multiplikator "Bedienungshäufigkeit" mit ihrer Gewichtung[1] aus, also erheblich geringer, als wenn eine Strecke stillgelegt würde, da sie dann für die Berechnung des Verkehrsanteils eines Landes völlig ausfällt.

Der Erfolg dieser Verhandlungen wird wesentlich davon abhängen, in welchem Maße die Partner bei dem Bestreben, ihre eigenen Ziele durchzusetzen, bereit sind, die berechtigten Interessen ihrer Kontrahenten anzuerkennen.

---

1) s. oben S. 34.

Literaturverzeichnis

Albers, Willi	Art. Finanzausgleich (III), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Göttingen 1961, S. 553 - 575
Amonn, Alfred	Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Teil, Bern 1953
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., (Nachdruck) Bad Homburg vor der Höhe 1960
Arrow, Kenneth J.	Social Choice and individual Values, New York 1963
Bellinger, Bernhard	Optimale Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr, Berlin 1970
Benger, Hermann-Josef	Entlastungswirkung einer S-Bahn auf parallelgeführte Schnellstraßen. Dargestellt am Beispiel der S-Bahn Langenfeld-Düsseldorf -Essen im Vergleich mit der BAB 214 Diss. Ing. (Masch.Druck), Dortmund 1975
Bickel, Wilhelm	Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 730 - 788
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg, Stand: April/Juli 1975, (zit.: Bearbeiter in BK)
Del Vecchio, Giorgio	Über die Aufgaben und Zwecke des Staates, in: AÖR 88 (1963), S. 249 - 257
Entwicklung	Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden Vorträge und Diskussionsbeiträge der 39. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 1971

Erichsen, Hans-Uwe	Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis Eine finanzverfassungsrechtliche Studie, Bad Homburg vor der Höhe, Berlin, Zürich 1969
Eucken, Walter	Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952
Fielitz, Karl Heinrich; Meier, Hans; Montigel, Eberhard	Personenbeförderungsgesetz, Kommentar (Loseblatt), Frankfurt 1971
Finger, Hans-Joachim	Eisenbahngesetze, München 1970
Fischer-Menshausen, Herbert	Das Finanzverfassungsgesetz DÖV 1956, S. 161 - 168
Forsthoff, Ernst	Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959
Gebhard, Ludwig	Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, München, Berlin, Leipzig 1932
Haller, Heinz	Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft Finanzarchiv NF 21 (1961), S. 248 - 260
-.-	Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964
Hansmeyer, Karl-Heinrich; Fürst Dietrich	Die Gebühren, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968
Heckt, Wilhelm	Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Institut "Finanzen und Steuern" Heft 103, Bonn 1973
Hettlage, Karl M.	Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 14, Berlin 1956, S. 2 - 95.

Hibber, C.	Verkehrsteilung (Modal Split) in Abhängigkeit von verschiedenen Parametern. Forschungsauftrag 5/68 des SVJ (Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure), Zürich 1970
Höpker-Aschoff, Hermann	Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes AÖR 75 (1949), S. 306 - 331
Institut für Raumordnung	Einteilung des Bundesgebietes in Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm und Statistische Raumeinheiten für regionale Prognosen zum Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 - 1985, Bonn - Bad Godesberg 1972
Jerusalem, Franz W.	Zentralismus und Föderalismus, in: Verfassung und Verwaltung, Festschrift für Wilhelm Laforet zum 75. Geburtstag, hrsgg. v. Adolf Süsterhenn, München 1953, S. 37 - 50
Kienitz, R. von	Art. Eisenbahnrecht, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrsgg. v. Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Bd. 2, Berlin, Leipzig 1972, S. 224 - 231
Kirchhoff, Hermann	Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens, Stuttgart 1913
-.-	Die Reichsbahn, Stuttgart 1917
-.-	Der Bismarcksche Reichseisenbahngedanke, Stuttgart, Berlin 1916
-.-	Zur Neuordnung der preußischen Eisenbahn und Staatsfinanzen, Münster o.J.
Köttgen, Arnold	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF 3 (1954), S. 67 - 147
Krawietz, Werner	Unbestimmter Rechtsbegriff, öffentliches Interesse und gesetzliche Gemeinwohlklauseln als juristisches Entscheidungsproblem, in: Der Staat 11 (1972), S. 349 - 366

Lange, Klaus	Verkehr und öffentliches Recht. Öffentlich-rechtliche Strukturen und Probleme des Binnenverkehrssystems in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1974, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien Bd. 90
Lassar, Gerhard	Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XIV, 1926, S. 1 - 231
Lütge, Friedrich	Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1966
Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Berlin, Frankfurt 1966
Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman	Grundgesetz, Kommentar, München, Tübingen, Mainz, Stand: Januar 1976 (zit.: Bearbeiter in MDH)
Müller, Hans	Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, AÖR (1958), S. 25 - 43
Musgrave, Richard A.	Finanztheorie, Tübingen 1966
Neumark, Fritz	Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970
Ottmann, Karl	Berlin und seine Eisenbahnen bis zur Jahrhundertwende, in: Archiv für Eisenbahnwesen 74 (1964), S. 293 - 317
-.-	Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt, in: Archiv für Eisenbahnwesen 75 (1965), S. 1 - 26
Passow, Richard	Die Bilanz der preußischen Staatseisenbahnen, Stuttgart 1916
Patzig, Werner	Der "allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz" des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes, AÖR 86 (1961), S. 244 - 319

Peters, Hans	Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag, hrsgg. v. Rolf Dietz und Heinz Hübner, Bd. II, München, Berlin 1965, S. 877 - 895
Piduch, Erwin A.	Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart, Stand: Januar 1976
Poetzsch-Heffter, Fritz	Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3.Aufl., Berlin 1928
Ryffel, Hans	Öffentliche Interessen und Gemeinwohl, in: Wohl der Allgemeinheit und Öffentliche Interessen, Speyer 1968, S. 13 - 31
Sarter, Adolf	Die Reichseisenbahnen, Mannheim, Berlin, Leipzig 1920
Sarter, Adolf; Kittel, Theodor	Die neue deutsche Reichsbahngesellschaft, Berlin 1924
Sax, Emil	Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 3. Bd. Die Eisenbahnen, Berlin 1922
Schneider, Hans K.	Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor, in: Festschrift für Andreas Predöhl zum 70. Geburtstag, hrsgg. v. Harald Jürgensen, Göttingen 1964, gleichzeitig Heft 3 14. Jg. (1963) Jahrbuch für Sozialwissenschaft, S. 206 - 236
Schnur, Roman	Gemeinwohl und öffentliche Interessen, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Speyer 1968
Seidenfus, Hellmuth St.	Die "Eigengesetzlichkeit" des Verkehrs ein Anpassungsproblem, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32 (1961), S. 159 - 169
Shoup, Carl S.	Public Finance, 2nd Ed., Chicago 1970

Statistisches Bundesamt	Amtliches Gemeindeverzeichnis für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1971
-.-	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1971, 1972, 1975
Terhalle, Fritz	Finanzwissenschaft, Jena 1930
Timm, Herbert	Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben Finanzarchiv NF 21 (1961), S. 201 - 247
-.-	Neumarks Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 128 (1972), S. 540 - 556
Troeger Gutachten	Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966
Verfassungsausschuß	Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Berichte der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung Nr. 21, Berlin 1919
Voigt, Fritz	Verkehr, Die Theorie der Verkehrswirtschaft, Bd. 1, 1. Halbbd., Berlin 1973
Wagner, Adolph	Finanzwissenschaft, Vierte Hauptabtheilung des Lehr und Handbuchs der politischen Ökonomie, Leipzig 1883
Wessel, Franz	Das Bundesbahngesetz, DVBl. 1952, S. 229 - 232
Wiss. Beirat	Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bulletin BReg, Nr. 4/76

Witte, Eberhard	Die öffentlichen Unternehmen im Interessenkonflikt. Betriebswirtschaftliche Studien zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, Berlin 1966
Wohl der Allgemeinheit	Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer 1968
Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung	Erhebung über Verkehrsmengen und -leistungen, Frankfurt 1973

L e b e n s l a u f

I. Persönliche Daten

28.4.1938	geboren in Emden als Sohn des Museumsdirektors Dr. phil. Carl Louis und seiner Ehefrau Bert, geb. Kaul; deutsche Staatsangehörigkeit
13.3.1958	Abitur am Städt. Jungengymnasium in Bottrop

II. Studium und beruflicher Werdegang

1958 - 1962	Studium der Rechtswissenschaft
30.7.1962	Erste juristische Staatsprüfung beim Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Hamm
18.4.1967	Zweite juristische Staatsprüfung beim Landesjustizprüfungsamt des Justizministeriums in Düsseldorf
20.4.1967-31.3.1968	Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht und Politik (Direktor: Prof. Dr. H.-U. Scupin)
18.5.1968	Promotion zum Dr. jur. durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät (Dissertation: Der Begriff der Wirtschaftsdemokratie - Eine problemgeschichtliche Untersuchung zum Wirtschaftsverfassungrecht)
1.4.1968	Eintritt in den Dienst der Deutschen Bundesbahn
1969 - 1973	Studium der Wirtschaftswissenschaften (Volkswirtschaftslehre)
1.4.1971	Abordnung durch den Vorstand der Deutschen Bundesbahn an das Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht (Direktor: Prof. Dr. G. Uber)
13.4.1973	Diplomprüfung für Volkswirte beim Prüfungsamt für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der WWU
1.4.1975	Nach Ablauf der Abordnung an das Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht Freistellung durch Beschluß des Vorstandes der Bundesbahn zur Wahrnehmung eines Sonderauftrages (Studie über verkehrspolitische und finanzwirtschaftliche Probleme des Personennahverkehrs)
1.9.1976	Wiedereintritt in den Dienst der DB